

**Høringsnotat om forslag til lov om ændring af lov om Forsvarets Efterretningstjeneste (FE), lov om beskyttelse af whistleblowere og lov om Udvalget vedrørende Efterretningstjenesterne (Styrkelse af tilsynet med Forsvarets Efterretningstjeneste samt bistand fra teleudbydere)**

Dato: 11. december 2025

Enhed: Lovgivning  
Sagsnr.: 2025/009942  
Dok.nr.: 1146330  
Bilag: Ingen

Forsvarsministeriet  
Holmens Kanal 9  
1060 København K

**Indholdsfortegnelse**

1. Høringen .....	2
1.1. Høringsperiode.....	2
1.2. Hørte myndigheder og organisationer m.v. ....	2
2. Høringssvarene.....	3
2.1. Generelle bemærkninger til lovforslaget .....	4
2.1.1. FE's bulkindhentning af kommunikationsdata .....	5
2.1.2. FE's indsamling fra åbne kilder .....	7
2.1.3. FE's modtagelse af bulkindhentet materiale fra partnere .....	9
2.1.4. Behandlingssikkerhed.....	10
2.1.5. FE's anvendelse af hårde selektorer .....	10
2.1.6. Mærkning .....	11
2.1.7. Sletning.....	13
2.1.8. Økonomiske konsekvenser af lovforslaget.....	15
2.1.9. Øvrige emner.....	16
2.2. Bemærkninger til de enkelte punkter i lovforslaget .....	16
2.2.1. Efterretningsnævnet .....	16
2.2.1.1. Etablering af et Efterretningsnævn .....	16
2.2.1.2. Efterretningsnævnets kompetence .....	20
2.2.2. Tilsynet med Efterretningstjenesterne .....	23
2.2.3. Nævnet for Indsigtsrettigheder.....	27
2.2.3.1. Etablering af et Nævn for Indsigtsrettigheder .....	27
2.2.3.2. Nævnet for Indsigtsrettigheders kompetence .....	28
2.2.4. Behandlingsregler for personer, der ikke er hjemmehørende i Danmark .....	32
2.2.5. Fortroligt journalistisk materiale .....	35
2.2.6. Videregivelse af oplysninger.....	41
2.2.7. Bistand fra teleudbydere.....	44
3. Lovforslaget i forhold til lovudkastet .....	49

## 1. Høringen

### 1.1. Høringsperiode

Et udkast til lovforslag har i perioden fra den 5. september 2025 til den 3. oktober 2025 (28 dage) været sendt i høring hos en række myndigheder, organisationer m.v.

Udkastet til lovforslag blev den 5. september 2025 endvidere sendt til Folketingets Forsvars-, Samfundssikkerheds- og Beredskabsudvalg til orientering.

Herudover blev udkastet til lovforslag offentliggjort på Høringsportalen den 5. september 2025.

En tidligere version af dele af lovforslaget var i høring fra den 31. januar 2025 til den 28. februar 2025 (28 dage). Lovforslaget blev efterfølgende udbygget, justeret og sendt i fornyet offentlig høring.

### 1.2. Hørte myndigheder og organisationer m.v.

Nedenfor følger en alfabetisk oversigt over hørte myndigheder og organisationer m.v.

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

Høringspart	Hørings-svar modtaget	Bemærkninger	Ingen bemærkninger	Ønsker ikke at afgive høringssvar
Advokatrådet				
Advokatsamfundet				
Akademikerne (AC)				
CEPOS				
Dansk Erhverv	X	X		
Dansk Industri				
Dansk Journalistforbund	X	X		
Danske Advokater	X	X		
Danske Medier				

Danske Regioner	X		X	
Datatilsynet	X		X	
Den Danske Dommerforening	X	X		
Dommerfuldmægtigforeningen				
Domstolsstyrelsen	X		X	
Færøernes Landsstyre via Rigsombudsmanden på Færøerne				
Institut for Menneskerettigheder	X	X		
IT-Politisk Forening	X	X		
IT-Branchen				
Justitia				
Kommunernes Landsforening (KL)	X		X	
Landsforeningen af Forsvarsadvokater				
Naalakkersuisut via Rigsombudsmanden i Grønland	X	X		
Pressenævnet	X		X	
Præsidenten for Vestre Landsret	X	X		
Præsidenten for Østre Landsret	X	X		
Retspolitisk Forening				
Præsidenten for Københavns Byret	X	X		
Teleindustrien	X	X		
Tilsynet med Efterretningstjenesterne	X	X		

## 2. Høringssvarene

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

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

Under pkt. 3 er det opsummeret, hvilke ændringer der er foretaget i forhold til det udkast, som har været i offentlig høring. Her omtales også ændringer, som ikke har baggrund i modtagne høringssvar, men som er foretaget på Forsvarsministeriets egen foranledning.

Bemærkninger af generel politisk karakter samt forslag og bemærkninger, der ikke vedrører lovforslaget, indgår ikke i høringsoversigten.

### *2.1. Generelle bemærkninger til lovforslaget*

**Dansk Erhverv** anerkender behovet for at sikre et effektivt tilsyn med Forsvarets Efterretningstjeneste og understøtte arbejdet med at beskytte Danmark mod alvorlige trusler. Organisationens anfører, at det er afgørende, at dette sker med respekt for retsstatens grundlæggende principper og med klare, afbalancerede rammer for myndigheders beføjelser. Dansk Erhverv noterer med tilfredshed, at lovforslaget søger at operationalisere de nødvendige rammer i forlængelse af dommene fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol. Organisationen bemærker, at det er centralt for tilliden til de danske myndigheder, at der etableres effektiv kontrol med masseindsamling af data og adgang til kommunikationsinfrastruktur.

**Danske Advokater** anerkender behovet for at modernisere retsgrundlaget for FE i lyset af teknologiske udviklinger og samfundets stigende digitalisering. Samtidig er det efter organisationens mening afgørende, at lovgivningen sikrer en klar og forudsigelig balance mellem hensynet til national sikkerhed og borgernes grundlæggende rettigheder, herunder retten til privatliv og retssikkerhed.

**Institut for Menneskerettigheder** bemærker, at lovudkastet indeholder positive tiltag, der styrker retsgrundlaget for FE's behandling af oplysninger, og som styrker tilsynet med FE. Instituttet anfører, at begge dele er påkrævet efter menneskeretten. Det er efter instituttets opfattelse eksempelvis positivt, at der oprettes en ekstern whistleblowerordning for FE's medarbejdere i TET, og at der med loven lægges op til, at der skal ske en forudgående godkendelse af FE's bulkindhentning. Instituttet finder imidlertid, at der er en række svagheder ved det danske retsgrundlag og kontrolsystem både hvad angår krav til FE's behandling af oplysninger og til tilsynet med FE. Disse svagheder opvejes efter instituttets opfattelse ikke af særligt stærke retssikkerhedsmæssige garantier andre steder i det danske retsgrundlag og kontrolsystem. Det er på den baggrund efter instituttets opfattelse tvivlsomt, om det samlede

danske kontrolsystem lever op til kravene i Menneskerettighedsdomstolens praksis.

**IT-Politisk Forening** giver udtryk for, at FE-loven fortsat (efter de foreslåede ændringer) vil have meget store mangler i forhold til det grundlæggende krav om, at lovgrundlaget skal være tilgængeligt og forudsigeligt.

**Dansk Journalistforbund** anerkender, at FE-loven med de foreslåede ændringer vedrørende kildebeskyttelse i højere grad lever op til Danmarks internationale forpligtelser efter EMRK. Dansk Journalistforbund er dog kritisk overfor lovforslaget og mener, at de foreslåede ændringer ikke er tilstrækkelige til at beskytte journalisternes kilder.

*Forsvarsministeriet noterer sig de positive tilkendegivelser og øvrige generelle bemærkninger.*

*FE er Danmarks udenrigsefterretningstjeneste og militære efterretnings-tjeneste, og FE's opgave er at medvirke til at modvirke trusler mod Danmark og danske interesser. Navnlig i lyset af udviklingen i den sikkerhedspolitiske situation er det af stor vigtighed, at FE effektivt kan løse tjenestens opgave på vegne af samfundet. En effektiv varetagelse af FE's opgaver forudsætter en udstrakt fortrolighed. Når FE's arbejde som udgangspunkt er nødt til at foregå i fortrolighed, er det afgørende, at der er rammer og systemer på plads, som kan medvirke til at sikre tilliden til, at tjenestens aktiviteter foregår inden for de regler, der gælder for tjenestens virke. Derfor foreslås med lovforslaget en væsentlig styrkelse af tilsynet med FE.*

*Lovforslaget har til formål at indføre nye rammer for tilsynet med FE, som tager højde for praksis fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol (EMD). De mere konkrete bemærkninger vedrørende lovforslagets forhold til EMD indgår i høringsnotatets øvrige dele.*

#### *2.1.1. FE's bulkindhentning af kommunikationsdata*

**IT-Politisk Forening** anbefaler, 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 efter IT-Politisk Forenings opfattelse desuden give Efterretningsnævnet bedre muligheder for at vurdere, om en konkret anmodning fra FE opfylder kravene om nødvendighed og proportionalitet.

*FE kan i medfør af FE-lovens § 3, stk. 1, indsamle og indhente oplysninger, der kan have betydning for tjenestens efterretningsmæssige virksomhed. Der foreslås ikke med lovforslaget ændringer af denne indhentningshjemmel, som også udgør grundlaget for FE's bulkindhentning.*

*FE's opgaver er beskrevet i FE-lovens § 1, stk. 1, hvorefter FE er Danmarks udenrigsefterretningstjeneste og militære efterretningstjeneste. Denne efterretningsmæssige virksomhed er efter bestemmelsen rettet mod forhold i udlandet, og tjenesten har til opgave at tilvejebringe det efterretningsmæssige grundlag for dansk udenrigs-, sikkerheds- og forsvarspolitik, medvirke til at forebygge og modvirke trusler mod Danmark og danske interesser og i den forbindelse indsamle, indhente, bearbejde, analysere og formidle oplysninger om forhold i udlandet af betydning for Danmark og danske interesser, herunder for danske enheder i udlandet.*

*En begrænsning af de formål, til hvilke FE må foretage bulkindhentning, vil efter Forsvarsministeriets opfattelse være uhensigtsmæssig, navnlig i den nuværende sikkerhedspolitiske situation. Forsvarsministeriet bemærker, at bulkindhentning er af afgørende vigtighed for, at FE kan løse tjenestens opgaver, herunder tjenestens muligheder for at foretage målopdagelse, dvs. opdage nye trusler mod Danmark og danske interesser. Den foreslåede begrænsning vil desuden væsentligt hæmme FE's muligheder for at bidrage med efterretningsmæssigt relevant viden til brug for formuleringen af dansk udenrigs-, sikkerheds- og forsvarspolitik.*

*Forsvarsministeriet bemærker i øvrigt, at FE i sin forelæggelse for Efterretningsnævnet, jf. den foreslåede § 11, stk. 3, skal angive 1) formålet med bulkindhentningen, 2) de kommunikationsbærere, -ruter eller -medier, som vil blive genstand for bulkindhentningen, og 3) de kategorier eller typer af selektorer, som tjenesten vil anvende som led i indhentningen. På baggrund af disse forskellige elementer vil Efterretningsnævnet skulle vurdere, om der kan gives tilladelse til iværksættelse af bulkindhentning. Det formål, der angives i forelæggelsen, vil således skulle indgå i Efterretningsnævnets vurdering af, om det vil være lovligt og proportionalt at foretage den ønskede indhentningsaktivitet.*

**IT-Politisk Forening** anfører, at det er positivt, at det i lovforslagets bemærkninger (side 86) 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).

**IT-Politisk Forening** bemærker videre, at den indledende undersøgelse af kommunikationsdata, jf. den foreslåede § 3, stk. 5 og 6, i FE-

loven, bl.a. kan bruges til at undersøge, om kommunikationsstrømmen udgør udenlandsk trafik, og om oplysninger om danske personer kun vil indgå ved en tilfældighed. IT-Politisk Forening anbefaler, 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, og at det i lovforslagets bemærkninger nærmere beskrives, hvordan tilfældighedsfund af danske personer skal forstås i forbindelse med bulkindhentning.

*Der ændres ikke med lovforslaget på, at FE som led i tjenestens efterretningsmæssige indhentning rettet mod forhold i udlandet alene må medtage oplysninger om i Danmark hjemmehørende fysiske og juridiske personer og personer, der opholder sig i Danmark, som måtte indgå ved en tilfældighed.*

*FE er således allerede i dag forpligtet til at sikre, at oplysninger om sådanne danske personer alene medtages som tilfældighedsfund i forbindelse med tjenestens indhentning. FE's overholdelse af lovens indhennings- og behandlingsregler og FE's anvendelse af indledende undersøgelser til sikring heraf er omfattet af Tilsynet med Efterretningstjenesternes tilsyn med FE.*

*At lovforslaget introducerer det nye begreb bulkindhentning, således at der på baggrund af praksis fra EMD kan indføres særlige beskyttelsesgarantier ved denne type indhentning, ændrer ikke på de materielle rammer for FE's indhentning af oplysninger, herunder FE's muligheder for at medtage oplysninger om i Danmark hjemmehørende personer og personer, der opholder sig i Danmark, som tilfældighedsfund.*

*Forsvarsministeriet ser på den baggrund ikke behov for at foretage justeringer på dette punkt.*

#### *2.1.2. FE's indsamling fra åbne kilder*

**Institut for Menneskerettigheder** anser det for problematisk, hvis de foreslåede retsgarantier ved bulkindhentning ikke vil finde anvendelse, når der er tale om indsamling af data fra såkaldte åbne kilder. Instituttet bemærker, at dette navnlig gælder, når der er tale om åbne kilder, der er indsamlet ved brug af automatiserede systemer. Instituttet bemærker videre, at det ved brug af OSINT er muligt at tilgå enorme mængder data, som herefter kan udsættes for analyser ved brug af kunstig intelligens til at udlede forskellige sammenhænge i data. Institut for Menneskerettigheder anbefaler på den baggrund, at lovens anvendelsesområde udvides til også at gælde indsamling af åbne kilder ved brug af automatiserede systemer, herunder når data købes fra datamæglere.

**IT-Politisk Forening** anfører, at bulkindsamling fra OSINT og datamæglere bør være underlagt samme type regler som de regler, der foreslås for bulkindhentning i FE-loven. IT-Politisk Forening bemærker i den forbindelse videre, at 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.

**IT-Politisk Forening** bemærker videre, at indkøb af store datasæt hos datamæglere og efterfølgende efterretningsmæssige analyser imidlertid efter foreningens opfattelse kan 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. Foreningen anfører desuden, at 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. Foreningen bemærker, at tilsvarende præcise profiler vil kunne laves ud fra oplysninger, der kan erhverves fra datamæglere.

*Forsvarsministeriet bemærker, at der ikke i praksis fra EMD stilles krav om, at der for indsamling fra åbne kilder skal gælde retsgarantier svarende til dem, der stilles til efterretningstjenesters bulkindhentning af kommunikationsdata som formuleret i sagerne Big Brother Watch m.fl. mod Storbritannien og Centrum för Rättvisa mod Sverige. Der gælder således i medfør af EMD's praksis noget særligt for efterretningstjenesters bulkindhentning.*

*Som beskrevet i afsnit 2.1 i lovforslagets almindelige bemærkninger, skal kravene om effektive garantier i form af bl.a. tilsyn og kontrol ifølge EMD ses i lyset af bl.a. den særlige risiko for indgreb i konventionsrettigheder, som efterretningstjenesters bulkindhentning indebærer. Forsvarsministeriet finder ikke, at risikoen forbundet med efterretningstjenesters indsamling af data fra åbne kilder kan sidestilles hermed, idet indgrebet i privatlivets fred alt andet lige vil være markant mindre, når det drejer sig om indsamling af oplysninger, som allerede er offentligt tilgængelige.*

*Forsvarsministeriet finder på den baggrund ikke anledning til at udstrække de retsgarantier, der fastsættes på baggrund af EMD's praksis, til andre af FE's aktiviteter end FE's bulkindhentning.*

*Det bemærkes i øvrigt, at FE's indsamling af oplysninger, herunder indsamling fra åbne kilder, fortsat vil være omfattet af kompetenceområdet*



for Tilsynet med Efterretningstjenesterne. Herudover vil Nævnet for Indsigtsrettigheder i forbindelse med en anmodning om indirekte indsigt fra en i Danmark hjemmehørende fysisk eller juridisk person kunne påse, om der hos FE foretages uberettiget behandling af indsamlede oplysninger. Dette svarer til de nuværende regler, idet kompetencen dog overgår fra Tilsynet med Efterretningstjenesterne til Nævnet for Indsigtsrettigheder.

### 2.1.3. FE's modtagelse af bulkindhentet materiale fra partnere

**IT-Politisk Forening** anfører, at FE-lovens regler om bulkindhentning også bør gælde, når FE modtager bulkindhentning eller oplysninger fra bulkindhentning fra andre lande. Foreningen bemærker, at EMD fremhæver dette.

Det fremgår af afsnit 2.1 i lovforslagets almindelige bemærkninger, at EMD i sagen *Big Brother Watch m.fl. mod Storbritannien* pointerer, at den konventionsbeskyttelse, der ifølge dommen gælder ved efterretningstjenesters bulkindhentning, også finder anvendelse i tilfælde, hvor stater måtte anmode tredjelande om bulkindhentede kommunikationsdata, herunder om at foretage bulkindhentning, jf. præmis 497-499. På den baggrund sondres der i lovforslaget ikke mellem, om bulkindhentede kommunikationsdata er tilvejebragt ved FE's egenindhentning eller modtaget fra partnere, hvorfor de samme regler vil finde anvendelse.

Forsvarsministeriet bemærker dog, at EMD i sin gennemgang af "the applicable test" i præmis 497-499 i forhold til kontrolregimet stiller krav om, at det materiale, efterretningstjenesten måtte modtage fra et tredjeland, skal være underlagt uafhængigt løbende tilsyn og uafhængig efterfølgende kontrol, men derimod ikke krav om uafhængig forudgående godkendelse.

Det fremgår derfor af afsnit 3.1.2.2 i lovforslagets almindelige bemærkninger, at kravet om forudgående tilladelse til FE's bulkindhentning af kommunikationsdata i overensstemmelse med EMD's praksis ikke vil omfatte tilfælde, hvor FE måtte modtage bulkindhentet materiale fra en udenlandsk samarbejdspartner. For at tydeliggøre dette, har Forsvarsministeriet i den foreslåede bestemmelse i § 11, stk. 1, tilføjet ordet "egen", så det fremgår, at Efterretningsnævnet træffer forudgående afgørelse om, hvorvidt FE kan meddeles tilladelse til at foretage egen bulkindhentning af kommunikationsdata i medfør af § 3, stk. 1. Som konsekvens heraf, har Forsvarsministeriet tilsvarende tilføjet ordet "egen" i den foreslåede bestemmelse i § 3, stk. 1, 2. pkt., så det fremgår, at FE alene må foretage egen bulkindhentning af kommunikationsdata på baggrund af en forudgående tilladelse fra Efterretningsnævnet.

#### 2.1.4. Behandlingssikkerhed

**Tilsynet med Efterretningstjenesterne** anfører, at tilsynet i deres tidligere høringssvar havde bemærket, at der ikke i det tidligere udkast til lovforslag var lagt op til, at bemyndigelsen til at fastsætte nærmere behandlingsregler tillige skulle gælde i forhold til personer, som ikke er hjemmehørende i Danmark. Det var på den baggrund TET's forståelse, at det ikke var forventningen, at FE-sikkerhedsbekendtgørelsen ville blive udvidet til at omfatte personer, som ikke er hjemmehørende i Danmark. TET bemærkede tillige, at der ikke efter den foreslåede ordning ville være hjemmel til at fastsætte nogen nærmere regler for behandlingssikkerhed i forhold til FE's bulkindhentning af kommunikationsdata, som i hovedsagen må forventes at blive opbevaret som rådata.

TET anfører videre, at man har noteret sig, at Forsvarsministeriet i det reviderede udkast til lovforslag har ændret de foreslåede § 4, stk. 3, og § 5, stk. 3 (før lovforslaget § 4, stk. 2, og § 5, stk. 2), således at forsvarsministerens bemyndigelse til at fastsætte nærmere regler om behandling af oplysninger foreslås udvidet til at omfatte både i Danmark hjemmehørende personer og øvrige personer, ligesom det i udkastet til lovforslagets forarbejder fremgår, at bestemmelsen tillige vil kunne anvendes til at fastsætte nærmere regler for FE's behandling af rådata.

TET finder justeringen af udkastet til lovforslag meget positiv, idet det efter tilsynets opfattelse vil være hensigtsmæssigt, at der fastsættes regler om behandlingssikkerhed, som regulerer både oplysninger om i Danmark hjemmehørende personer, øvrige personer og rådata.

*Forsvarsministeriet kan bekræfte, at lovforslaget er ændret på den anførte vis.*

#### 2.1.5. FE's anvendelse af hårde selektorer

**Institut for Menneskerettigheder** bemærker, at det fremgår af lovudkastets almindelige bemærkninger, afsnit 3.1.2.2, at det er forudsat, at der gælder en særlig beskyttelse, når der foretages søgninger på identificerbare personer i form af en forudgående intern godkendelsesprocedure. Instituttet anbefaler, at det fremgår direkte af lovteksten, at FE er forpligtet til at anvende en forudgående intern godkendelsesprocedure, når der anvendes søgebegreber, der knytter sig til en identificerbar person, og at begrundelsen for at anvende søgebegrebet skal journaliseres.

*Det følger af afsnit 3.1.2.2 i lovforslagets almindelige bemærkninger, at det på baggrund af EMD's krav om særlige beskyttelsesforanstaltninger ved anvendelse af hårde selektorer, dvs. udvalgsparametre knyttet direkte til en konkret person som f.eks. en e-mailadresse, forudsættes, at*

*FE sikrer klare rammer og proceduremæssige betingelser for FE's anvendelse af hårde selektorer, således at dette kun sker, når det er berettiget. Det indebærer, at FE skal sørge for, at tjenestens anvendelse af hårde selektorer som led i indhentningen begrundes i hvert enkelt tilfælde og gøres til genstand for forudgående intern autorisation hos tjenesten.*

*Der vil herudover gælde særlige regler i forhold til selektorer, der er kendt for at være tilknyttet en journalist, eller som vil gøre udvælgelsen af fortroligt journalistisk materiale højst sandsynlig. I de tilfælde vil der efter den foreslåede bestemmelse i § 12, stk. 1, skulle foreligge en forudgående tilladelse fra Efterretningsnævnet.*

*Den nuværende FE-lov og de ændringer heraf, der foreslås med lovforslaget, har til formål at fastsætte rammerne for FE's virke. Interne arbejdsgange og processer er det imidlertid efter Forsvarsministeriets opfattelse ikke hensigtsmæssigt at fastsætte i lovform. Med den nævnte forudsætning i lovforslaget vil det påhvile FE løbende at overveje, hvordan der bedst sikres klare rammer for tjenestens anvendelse af hårde selektorer, herunder blandt andet – men ikke nødvendigvis udelukkende – forudgående intern autorisation heraf. Det er således efter Forsvarsministeriets opfattelse FE, der er nærmest til og har de bedste forudsætninger for at tilrettelægge og sikre hensigtsmæssige arbejdsgange, der efterlever lovgivningens krav. FE's anvendelse af hårde selektorer, herunder opfyldelse af krav om begrundelse og intern autorisation, vil være omfattet af Tilsynet med Efterretningstjenesternes løbende tilsyn med FE.*

#### **2.1.6. Mærkning**

**Tilsynet med Efterretningstjenesterne** bemærker, at det med det reviderede lovforslag foreslås, at der henholdsvis i §§ 4 og 5 indsættes et nyt stk. 2 vedrørende FE's behandling af oplysninger om personer, der ikke er hjemmehørende i Danmark – i lovforslaget betegnet "øvrige personer". Tilsynet bemærker endvidere, at det med det foreslåede § 19 c, stk. 1, 2. pkt., foreslås, at en person, der ikke er hjemmehørende i Danmark, kan anmode Nævnet for Indsigtsrettigheder om at undersøge, om FE uberettiget behandler oplysninger om den pågældende, som stammer fra bulkindhentning af kommunikationsdata. Dette adskiller sig fra reglen i § 19 c, stk. 1, 1. pkt., hvorefter en indirekte indsigt for i Danmark hjemmehørende personer gælder for alle oplysninger, som behandles af FE. Endelig peger tilsynet på, at sletteregele i FE-lovens § 6, stk. 1, ikke i lovforslaget foreslås udvidet til også at gælde for øvrige personer.

TET bemærker, at ovennævnte forskelle i kravene til FE's behandling af oplysninger om henholdsvis i Danmark hjemmehørende og øvrige personer i praksis vil medføre øgede krav til FE's mærkning af data med

henblik på at sikre overholdelse af lovgivningen, idet overholdelse af reglerne bl.a. forudsætter, at det kan fastslås, om data stammer fra bulkindhentning af kommunikationsdata, og om de indeholder oplysninger om i Danmark hjemmehørende personer. Korrekt mærkning af data er derfor en forudsætning for, at TET effektivt vil kunne føre kontrol med FE's efterlevelse af reglerne, samt for Nævnet for Indsigtsrettigheders mulighed for effektivt at kunne foretage undersøgelser i forbindelse med anmodninger om indirekte indsigt.

TET peger på, at særligt i systemer, som har været i drift over en lang periode (legacy systemer), kan det være vanskeligt for FE efterfølgende i tilstrækkelig grad at sikre korrekt mærkning, da legacy systemerne ikke kan forventes at have indbyggede funktioner til disse typer af metadata. I forlængelse heraf er det tilsynets forståelse af den foreslåede bestemmelse i FE-lovens § 19 c, stk. 1, 2. pkt., at retten til indsigt tillige er gældende for oplysninger, som stammer fra bulkindhentning af kommunikationsdata, som ligger forud for lovforslagets ikrafttræden, idet der i bestemmelsen henvises til FE-lovens § 3, stk. 1, i sin helhed, og ikke alene § 3, stk. 1, 2. pkt.

*Det fremgår af afsnit 3.2.1.2 i lovforslagets almindelige bemærkninger, at EMD stiller krav om, at bulkindhentning skal være betinget af, at der føres uafhængigt og løbende tilsyn med aktiviteterne. Det fremgår endvidere, at for så vidt angår det løbende tilsyn, anfører EMD, at hver fase i bulkindhentningsprocessen bør være genstand for tilsyn ved en uafhængig myndighed, jf. Big Brother Watch m.fl. mod Storbritannien præmis 356 og Centrum för Rättvisa mod Sverige præmis 270. Det drejer sig om både tjenestens efterlevelse af en forudgående godkendelse og eventuelle efterfølgende fornyelser heraf, udvælgelsen af kommunikationsbærere, -ruter eller -medier, valget og anvendelsen af selektorer, samt brug, lagring, videregivelse og sletning af bulkindhentet materiale. For at muliggøre denne kontrol, bør efterretningstjenesten dokumentere alle led i processen, jf. Big Brother Watch m.fl. mod Storbritannien præmis 356 og Centrum för Rättvisa mod Sverige præmis 270 og 311.*

*Det fremgår videre af lovforslagets bemærkninger, at det forudsættes, at FE fastsætter klare retningslinjer for dokumentation af de ovenfor nævnte indhentnings- og behandlingsaktiviteter, samt procedurer for intern kontrol, således at Tilsynet med Efterretningstjenesterne kan føre legalitetskontrol hermed.*

*FE anvender allerede i dag i vidt omfang mærkning for at sikre, at FE's behandling af data lever op til de regler, der gælder for de pågældende typer af data. Det vil derfor være en naturlig del af FE's efterlevelse af de nye regler, der indføres med lovforslaget, at der tages de nødvendige skridt til at sikre, at data mærkes i relevant omfang.*

*Bl.a. af de grunde, som Tilsynet med Efterretningstjenesterne selv peger på, følger det af den foreslåede bestemmelse i lovforslagets § 4, stk. 4, at for videre behandling af bulkindhentede kommunikationsdata, som er indhentet før den 1. juli 2026, finder de hidtil gældende regler anvendelse. Bulkindhentede kommunikationsdata indhentet før de nye krav, der foreslås med lovforslaget, træder i kraft, vil derfor fortsat kunne behandles efter de regler, der var gældende på indhentningstidspunktet.*

#### 2.1.7. Sletning

**Institut for Menneskerettigheder** mener, at det er en mangel ved det danske kontrolsystem, at FE ikke er underlagt en forpligtelse til løbende at tage stilling til nødvendigheden af fortsat at opbevare rådata. Instituttet anfører, at EMD har udtalt, at der som minimum bør være en juridisk forpligtelse til at slette bulkindhentet materiale, som ikke længere er af efterretningsmæssig interesse. Instituttet anbefaler derfor, at Forsvarsministeriet i lovudkastet skærper slettere reglerne for rådata, så FE forpligtes til løbende at tage stilling til nødvendigheden af at opbevare rådata.

**IT-Politisk Forening** anfører, at 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). Foreningen anfører, at EMD i Centrum för Rättvisa fremhæver, at lovgivningen som absolut minimum bør forpligte efterretningstjenesterne til at slette bulkindhentede oplysninger, som har mistet deres efterretningsmæssige værdi.

IT-Politisk Forening anbefaler, at det i lovforslagets bemærkninger præciseres, at oplysninger indhentet fra kommunikationsbærere, -ruter og -medier, som ikke matcher de anvendte selektorer, slettes umiddelbart efter indhentning. IT-Politisk Forening anfører, at det bør fremgå eksplicit af lovforslaget, at sletningen skal ske umiddelbart efter selektering. Der bør ligeledes efter foreningens opfattelse være klare regler om, at den fulde kommunikationsstrøm fra databæreren alene kan behandles til selektering som led i indhentning, og ikke til andre formål.

IT-Politisk Forening anbefaler desuden, at kravene om sletning af oplysninger, som ikke matcher de anvendte selektorer, fastsættes i FE-lovens § 3 om indhentning, og ikke i §§ 4 og 5 om behandling af oplysninger.

IT-Politisk Forening anfører endvidere, at det bør præciseres i lovforslaget, at begrebet ikkebehandlede indhentningsdata (rådata) i forbindelse med bulkindhentning af kommunikationsdata refererer til datasæt efter denne indledende udvælgelse med selektorer. Det indebærer, at rådata i FE-lovens forstand aldrig vil kunne omfatte den fulde kommunikationsstrøm før selektering.

**Tilsynet med Efterretningstjenesterne** bemærker, at da FE efter det foreslåede ikke er forpligtiget til af egen drift at foretage nogen gennemgang af tjenestens oplysninger om øvrige personer med henblik på at vurdere, om betingelserne for behandling af oplysningerne om vedkommende er opfyldt, ligesom oplysningerne ikke er omfattet af nogen øvre absolut slettefrist, vil der efter TET's opfattelse i praksis være en stor risiko for, at tjenesten efter lovens ikrafttræden vil opbevare en meget stor mængde oplysninger, som er ældre end 15 år, og som ikke opfylder behandlingsbetingelserne i de foreslåede § 4, stk. 2, og § 5, stk. 2, men som tjenesten ikke retligt er forpligtiget til at slette.

TET anfører i forlængelse heraf, at FE-lovens § 6 a, stk. 1, ikke kan forventes i nævneværdig grad at forebygge dette, idet efterretningsarbejde ofte har karakter af »at lægge et puslespil«, hvor enkeltoplysninger ikke nødvendigvis har et belastende indhold, men hvor oplysningen, når den sammenkædes med andre oplysninger, kan have afgørende betydning for vurderingen af det efterretningsmæssige billede. Den enkelte medarbejder vil derfor som udgangspunkt ikke i forbindelse med det daglige arbejde være i stand til at foretage en vurdering af, om der kan ske sletning af en oplysning i henhold til FE-lovens § 6 a, stk. 1, idet denne vurdering vil kræve et større overblik over tjenestens virksomhed på tværs af områder.

*Lovforslaget har til formål at sikre, at de juridiske rammer for FE er i overensstemmelse med EMD's praksis.*

*FE-lovens §§ 6 og 6 a indeholder allerede i dag regler for sletning af data. Som noget nyt indebærer de foreslåede § 4, stk. 3, og § 5, stk. 3, at forsvarsministeren kan fastsætte regler om behandlingen af oplysninger om alle fysiske og juridiske personer, herunder regler om sletning af materiale, der frasorteres i forbindelse med selekteringsprocessen som led i bulkindhentning, med henblik på at sikre, at materiale i relevant omfang og tilstrækkelig hurtigt slettes. Som det fremgår af afsnit 3.1.2.2 i lovforslagets almindelige bemærkninger, foretages der som led i indhentning af kommunikationsdata en automatiseret selektering, som har til formål at frasortere åbenlyst irrelevant materiale fra den samlede dataindhentning, ligesom der foretages en indledende udvælgelse af materiale ud fra standardiserede kriterier. I forbindelse med selekteringen*

*vil mængden af data blive væsentligt reduceret, idet langt størstedelen af det indhentede materiale frasorteres og slettes.*

*Lovforslaget giver således ikke FE mulighed for at opbevare oplysninger i videre omfang end i dag. Tværtimod indebærer lovforslaget som noget nyt, at der bl.a. fastsættes krav til FE's behandling og sletning af oplysninger om øvrige personer, dvs. personer, der ikke er hjemmehørende i Danmark.*

*Det er Forsvarsministeriets opfattelse, at FE-loven med de foreslåede ændringer vil være i overensstemmelse med EMD's praksis. Forsvarsministeriet finder ikke grundlag for at fastsætte krav til sletning, som går ud over de krav, der kan udledes af EMD's praksis.*

**Dansk Journalistforbund** anfører, at det bør fremgå tydeligere af lovteksten eller evt. lovbemærkningerne, at FE skal slette oplysninger, som kan være egnede til at afsløre kildeforhold, hvis FE ikke har en specifik tilladelse til at behandle dem, dog ikke i den tidsperiode, hvor FE afventer besvarelsen af en anmodning om tilladelse.

*Det følger af det foreslåede § 12, stk. 2, at FE ikke uden tilladelse fra Efterretningsnævnet må fortsætte behandling af oplysninger, der har vist sig at være sendt til eller fra redaktører og redaktionelle medarbejdere ved et massemedie omfattet af § 1 i medieansvarsloven eller et udenlandsk medie, der kan sidestilles hermed, såfremt oplysningerne stammer fra bulkindhentning af kommunikationsdata foretaget i medfør af § 3, stk. 1, og oplysningerne er egnede til at afsløre kildeforhold.*

*FE's behandling af oplysningerne i form af opbevaring vil kunne oprettholdes under nævnets behandling af anmodningen om tilladelse til fortsat behandling. Såfremt Efterretningsnævnet finder, at der ikke kan meddeles tilladelse, skal FE slette de omhandlede oplysninger, hvilket også fremgår af de specielle bemærkninger til det foreslåede § 12, stk. 3.*

#### *2.1.8. Økonomiske konsekvenser af lovforslaget*

**Præsidenterne for henholdsvis Vestre Landsret og Østre Landsret, Den Danske Dommerforening og Københavns Byret** bemærker, at meromkostninger for domstolene ikke er omtalt i udkastet. Parterne fremhæver vigtigheden i, at domstolene ved ny lovgivning tilføres de nødvendige ressourcer, således at effekten af flerårsaftalen for domstolenes økonomi 2024-2027 ikke modvirkes og udhules.

*Meromkostninger for domstolene er ikke omtalt i lovforslaget, da Forsvarsministeriet ikke forventer, at den foreslåede påbudsmulighed over*



*for teleudbydere vil medføre et nævneværdigt antal sager ved domstolene. Det er således forudsat i ordningen, at FE både før og efter udstedelse af et påbud om bistand indgår i dialog med den relevante teleudbyder, og det er på den baggrund forventningen, at eventuelle problemstillinger i vidt omfang vil kunne løses i mindelighed.*

*Hertil kommer i øvrigt, at en afgørelse om påbud vil kunne påklages til Forsvarsministeriet som led i almindelig administrativ rekurs, ligesom der vil være adgang til at klage over afgørelsen til Folketingets Ombudsmand.*

#### *2.1.9. Øvrige emner*

**Tilsynet med Efterretningstjenesterne** foreslår, at ikrafttræden for lovforslagets nr. 15-19 fremrykkes til dagen efter lovens bekendtgørelse i Lovtidende af hensyn til så hurtigt som muligt at skabe ensartethed mellem TET's kontrolkompetence i relation til FE og PET. TET bemærker, at forskelle i TET's kontrolkompetence overfor henholdsvis FE og PET kan give anledning til udfordringer for tilsynets virksomhed, herunder i forhold til eventuelle anmodninger til tilsynet om undersøgelse af konkrete sager i henhold til § 2 a, stk. 5, i lov om Udvalget vedrørende Efterretningstjenesterne.

*Forsvarsministeriet har justeret lovforslaget, så det foreslåede ikrafttrædelsestidspunkt den 15. februar 2026 ændres til dagen efter bekendtgørelsen i Lovtidende.*

#### *2.2. Bemærkninger til de enkelte punkter i lovforslaget*

##### *2.2.1. Efterretningsnævnet*

##### *2.2.1.1. Etablering af et Efterretningsnævn*

**IT-Politisk Forening** anfører, at ved indgreb i meddelelseshemmeligheden efter retsplejelovens kapitel 71 sker der beskikkelse af en indgrebsadvokat, som skal repræsentere den person, som indgrebet rettes mod, og skal udgøre en modvægt til anklagemyndigheden, som over for retten fremsætter en anmodning om indgreb i meddelelseshemmeligheden. 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. Efter IT-Politisk Forenings opfattelse ændrer det imidlertid ikke ved, at de berørte personer bør have en repræsentant, som skal varetage deres interesser i forbindelse med en anmodning om bulkindhentning, og ikke mindst udgør en modvægt til FE, når Efterretningsnævnet behandler en anmodning fra FE.



**Institut for Menneskerettigheder** mener, at kompetencekravet til Efterretningsnævnets formand er meget vagt beskrevet, og at man med en landsdommer som formand bedre kunne sikre, at Efterretningsnævnet kan varetage sin afgørende rolle med at føre uafhængig legalitetskontrol med FE's virksomhed. Instituttet anbefaler på den baggrund, at formanden for Efterretningsnævnet skal være landsdommer, og at udnævnelse sker efter indstilling fra præsidenterne for Østre og Vestre Landsret.

*Det fremgår af det foreslåede § 10, stk. 1, at Efterretningsnævnet udøver sine funktioner i fuld uafhængighed. Nævnets medlemmer vil således ikke være undergivet tjenestebefalinger fra Forsvarsministeriet eller andre administrative myndigheder med hensyn til udøvelsen af deres virksomhed.*

*Samtidig fremgår det af afsnit 3.1.2.1 i lovforslagets almindelige bemærkninger, at formanden for Efterretningsnævnet forudsættes at have juridiske kompetencer, og at det eksempelvis vil kunne være relevant, at formanden besidder kompetencer inden for f.eks. forvaltningsret eller beskyttelse af menneskerettigheder. Det vil ifølge bemærkningerne også kunne være relevant med juridiske kompetencer i relation til den regulering, der knytter sig til FE's opgavevaretagelse i bredere forstand. Det ene af de øvrige medlemmer af nævnet foreslås at være en advokat, der beskikkes efter indstilling fra Advokatrådet. Det forudsættes i den forbindelse, at Advokatrådet indstiller kandidater med kompetencer af relevans for hvervet. Der kan bl.a. være tale om kandidater, der i deres virke beskæftiger sig eller har beskæftiget sig med sager inden for eksempelvis det offentligretlige eller menneskeretlige område. Det foreslås endvidere, at det andet af de øvrige medlemmer er en person med indsigt i efterretningsmæssige eller sikkerhedspolitiske forhold. Det fremgår af bemærkningerne, at det vil være en fordel, men ikke et krav, at personen herudover har informations- og kommunikationsteknologisk indsigt. For at der ikke kan rejses tvivl om nævnsmedlemmernes og formandens uafhængighed, er det forudsat, at disse ikke inden for de seneste fire år har været beskæftiget i Forsvarsministeriet eller en af efterretningstjenesterne.*

*Forsvarsministeriet har ved sin udformning af lovforslaget og den foreslåede nævnssammensætning lagt vægt på, at denne giver de bedste forudsætninger for, at der i Efterretningsnævnet er repræsenteret den nødvendige indsigt i både juridiske, retssikkerhedsmæssige og efterretningsrelaterede forhold.*

*I forhold til forslaget om at lade en repræsentant varetage de berørte personers interesser i forbindelse med nævnets behandling af en anmodning om bulkindhentning, bemærkes det, at begrebet bulkindhentning*

dækker over elektronisk masseindhentning af kommunikationsdata, hvilket indebærer indhentning af meget store informationsmængder, hvor det ikke på forhånd er muligt at afgøre, hvilke oplysninger der måtte ligge gemt i disse data. Det vil derfor være praktisk umuligt at lade de berørte personer være repræsenteret i forbindelse med nævnets behandling af en anmodning om bulkindhentning.

Det er Forsvarsministeriets opfattelse, at der med den foreslåede ordning er sikret en fagligt stærk og balanceret sammensætning af Efterretningsnævnet samt et stærkt fundament for, at nævnet kan varetage opgaven med at tage stilling til anmodninger fra FE.

**Dansk Journalistforbund** anfører, at det bør være domstolene, der vurderer og giver tilladelse, hvis FE vil anvende selektorer, som er egnede til at afsløre kildeforhold, eller behandle kildeoplysninger. Forbundet mener således, at de danske domstole er den bedst egnede uafhængige instans til at sikre, at indgreb i journalisters kildebeskyttelse sker efter en nøje afvejning og i overensstemmelse med gældende ret, herunder EMRK. Herudover mener forbundet, at det kan sikres, at de berørte personers interesser i sagen kan forsvares af en advokat.

I forhold til forslaget om at lade domstolene tage stilling til FE's sager vedrørende fortroligt journalistisk materiale, bemærkes det, at Efterretningsnævnet efter Forsvarsministeriets opfattelse vil være nærmest til at tage stilling til disse sager. Efterretningsnævnet vil som led i nævnets afgørelser om, hvorvidt FE kan meddeles tilladelse til at foretage bulkindhentning, skulle foretage en proportionalitetsafvejning af modstående hensyn, og der vil i nævnet blive opbygget en betydelig ekspertise, som efter Forsvarsministeriets opfattelse gør det naturligt, at nævnet også behandler FE's sager om fortroligt journalistisk materiale.

**Præsidenterne for henholdsvis Vestre Landsret og Østre Landsret** og **Københavns Byret** bemærker, at de går ud fra, at der ikke vil opstå spørgsmål om en dommers deltagelse i Efterretningsnævnet, idet de bemærker, at udpegning af en uafhængig dommer til et nævn m.v. af principielle grunde ikke bør betinges af tilslutning fra et udvalg tilknyttet den lovgivende magt, men bør ske efter indstilling fra vedkommende retspræsident, således som det foreslås for Nævnet for Indsigtsrettigheder.

Forsvarsministeriet kan bekræfte, at det ikke med lovforslaget er tiltænkt, at en dommer skal beskikkes som medlem af eller formand for Efterretningsnævnet.

**Institut for Menneskerettigheder** henviser til, at Efterretningsnævnet ikke får adgang til et sekretariat, men at Forsvarsministeriet yder

praktisk bistand til nævnet, herunder navnlig sørger for de praktiske foranstaltninger til understøttelse af nævnets mødevirksomhed. Institutet nævner i den forbindelse, at uanset at Forsvarsministeriets bistand til Efterretningsnævnet forudsættes at være af mere praktisk karakter, er det efter instituttets vurdering problematisk i forhold til Efterretningsnævnets fuldstændige uafhængighed, at den daglige sekretariatsbistand ikke er uafhængig, men ydes fra det samme ministerium, der har ressort over FE. Institut for Menneskerettigheder anfører videre, at instituttet mener, at den manglende selvstændige sekretariatsbetjening betyder, at Efterretningsnævnet har meget begrænsede ressourcer afsat til at udøve sin kontrol. Efterretningsnævnet er på den baggrund meget afhængig af, at det materiale, de modtager fra FE, er fyldestgørende.

*Efterretningsnævnets kontrol med FE vil bestå i, at FE alene vil kunne foretage bulkindhentning af kommunikationsdata på baggrund af en tilladelse fra Efterretningsnævnet. Såfremt Efterretningsnævnet måtte finde, at en forelæggelse fra FE til brug for nævnets stillingtagen ikke er tilstrækkeligt fyldestgørende, vil Efterretningsnævnet simpelthen kunne afvise FE's anmodning. Efterretningsnævnet får således solide kontrolmuligheder i forhold til FE.*

*Det vil efter Forsvarsministeriets opfattelse være naturligt, at Efterretningsnævnet og FE i fællesskab i den første tid efter nævnets konstituering drøfter format og indhold af de forelæggelser, som FE vil udarbejde til brug for nævnets stillingtagen. Efterretningsnævnet og FE forudsættes således at indgå i dialog om, hvordan sagsgangen i praksis tilrettelægges. Det vil også kunne indebære, at Efterretningsnævnet – formentlig især den første tid, indtil der er opnået mere erfaring med ordningen – vil kunne have ønske om, at oplysningerne i en forelæggelse fra FE udbygges eller suppleres, hvilket det vil være naturligt at indgå i en dialog med FE om.*

*Forsvarsministeriet bemærker, at den praktiske bistand, Forsvarsministeriet vil skulle yde til Efterretningsnævnet, ikke vil have karakter af egentlig sekretariatsbistand. Den praktiske bistand vil således navnlig bestå i, at Forsvarsministeriet sørger for de praktiske foranstaltninger til understøttelse af nævnets mødevirksomhed. Det vil eksempelvis dreje sig om at indkalde til nævnsmøder, sørge for at der i tilfælde af forfald indkaldes den relevante stedfortræder, sørge for at nævnets medlemmer får adgang til relevant materiale, videreformidle eventuelle anmodninger om supplerende materiale, samt videreformidle afgørelser fra nævnet til FE samt de øvrige tilsynsorganer. Som beskrevet i afsnit 3.1.2.1 i lovforslagets almindelige bemærkninger, vil nævnet således ikke blive betjent af et egentligt sekretariat, da der ikke forudsættes at skulle ske egentlig sagsbehandling som led i understøttelsen af nævnet. Det skal ses i lyset af, at nævnets opgave adskiller sig væsentligt fra eksempelvis*

*TET's opgave, hvor sekretariatet som led i tilsynets løbende legalitetskontrol bl.a. foretager stikprøvekontrol af arbejdspladser, deltager i tilsynsbesøg, foretager risikovurderinger med henblik på udvælgelse af prioriterede områder, samt foretager egentlig juridisk sagsbehandling. At Forsvarsministeriet yder praktisk bistand til nævnet ændrer ikke på, at nævnet udøver sine funktioner i fuld uafhængighed.*

#### *2.2.1.2. Efterretningsnævnets kompetence*

**IT-Politisk Forening** bemærker, at Efterretningsnævnet ifølge bemærkningerne skal 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. Det er efter foreningens opfattelse uklart, om ordet "påse" betyder, at Efterretningsnævnet skal foretage en selvstændig vurdering af proportionalitet, eller om nævnet alene skal forholde sig til FE's eventuelle vurdering af dette punkt i anmodningen. Det er også efter foreningens opfattelse uklart, hvilke kriterier som skal indgå i denne proportionalitetsvurdering. Foreningen anfører, at det ud fra de formelle krav til en anmodning om bulkindhentning i § 11, stk. 3, eksempelvis vil være vanskeligt for nævnet at vurdere hvor mange personer, som vil blive berørt af en bulkindhentning, hvilket almindeligvis kunne være et væsentligt element i en proportionalitetsvurdering.

*Med lovforslaget etableres der henholdsvis et Efterretningsnævn og et Nævn for Indsigtsrettigheder der – sammen med Tilsynet med Efterretningstjenesterne – fremover vil varetage en legalitetskontrol med FE, herunder i forhold til proportionalitet. Efterretningsnævnet vil blandt andet have kompetence til at tage stilling til, om en af FE påtænkt bulkindhentning kan tillades. Det indebærer, at Efterretningsnævnet – på baggrund af en forelæggelse fra FE – skal efterprøve, om indhentningen vil være i overensstemmelse med FE-lovens § 3, stk. 1, og om bulkindhentningen er afgrænset på en måde, som er forenelig med proportionalitetskravet. Proportionalitetskravet i EMRK's forstand er nærmere beskrevet i afsnit 2.2 i lovforslagets almindelige bemærkninger, hvor det blandt andet fremgår, at proportionalitetskravet er et krav om, at et indgreb i den beskyttede rettighed skal være nødvendigt i et demokratisk samfund. Det vil sige, at der skal foretages en vurdering af, om indgrebet er egnet til at opnå de angivne formål, og om det står i rimeligt forhold til de formål, som det skal varetage. Da der er tale om en afvejning af modstående hensyn, er proportionalitet en fleksibel og dynamisk størrelse, der afhænger af rettighedens vægt, intensiteten af indgrebet i rettigheden, vægten af det formål, der forfølges, og indgrebets betydning for varetagelsen af formålet.*

*FE's forelæggelser for Efterretningsnævnet forudsættes på den baggrund at være baseret på en vurdering hos FE af, at den påtænkte bulkindhentning er i overensstemmelse med proportionalitetskravet og lovgivningens øvrige krav. Efterretningsnævnet vil herefter som led i sin kontrolvirksomhed have til opgave at foretage en selvstændig vurdering af, om anmodningen kan imødekommes, herunder om proportionalitetskravet og lovgivningens øvrige krav overholdes.*

**Danske Advokater** mener, at lovforslagets § 3, stk. 5 og 6, om "indledende undersøgelser" og brugen af "tilfældighedsfund" er uklart formuleret. Begreberne bør efter organisationens mening defineres tydeligt i lovteksten, så det fremgår klart, hvornår FE kan foretage indgreb uden forudgående tilladelse. Danske Advokater anbefaler, at FE pålægges at orientere Efterretningsnævnet, når tilfældighedsfund anvendes, og at disse gøres til genstand for den samme efterfølgende godkendelsesprocedure, som lovforslagets § 11, stk. 5, foreskriver.

*Lovforslagets foreslåede § 3, stk. 5 og 6, vedrører indledende undersøgelser af kommunikationsdatas relevans og tekniske sammensætning med henblik på tilrettelæggelse af bulkindhentning af kommunikationsdata i medfør af FE-lovens § 3, stk. 1. Det er beskrevet i bemærkningerne til det foreslåede stk. 5, at sådanne undersøgelser bl.a. foretages for at vurdere, om en kommunikationsstrøm udgør udenlandsk trafik, om oplysninger om i Danmark hjemmehørende personer kun vil indgå ved en tilfældighed, og om indhentning af oplysninger fra den pågældende kommunikationsstrøm vil kunne ske i overensstemmelse med relevanskriteriet i FE-lovens § 3, stk. 1. Det er Forsvarsministeriets opfattelse, at undersøgelserne er tilstrækkeligt klart defineret i lovteksten.*

*Det bemærkes, at begrebet tilfældighedsfund ikke er nyt, men har været en del af FE-loven siden dens tilblivelse.*

*I forhold til forslaget om at orientere Efterretningsnævnet, når tilfældighedsfund anvendes, bemærkes det, at Efterretningsnævnet i sin vurdering af, om bulkindhentning af kommunikationsdata kan ske, bl.a. vil skulle lægge vægt på, om indhentningen har en sådan karakter, at oplysninger om i Danmark hjemmehørende personer alene medtages ved en tilfældighed i overensstemmelse med FE-lovens § 3, stk. 2. Dette er beskrevet i afsnit 3.1.2.2 i lovforslagets almindelige bemærkninger. Det indgår således i Efterretningsnævnets forudgående prøvelse, at oplysninger om i Danmark hjemmehørende personer kun må indgå ved en tilfældighed.*

*Lovforslagets foreslåede § 11, stk. 5, omhandler FE's mulighed for at iværksætte bulkindhentning uden en forudgående tilladelse fra Efterretningsnævnet, såfremt formålet med indhentningen ville forspildes, hvis*

tilladelse fra nævnet skulle afventes. FE pålægges i så fald at forelægge spørgsmålet for nævnet snarest muligt og senest fem arbejdsdage fra indhentningens iværksættelse.

Der er således afgørende forskel på den særlige situation, hvor bulkindhentning i overensstemmelse med den foreslåede § 11, stk. 5, iværksettes uden forudgående tilladelse fra Efterretningsnævnet, men i stedet forelægges til efterfølgende godkendelse, og den sædvanlige situation, hvor der inden for rammerne af en godkendelse fra Efterretningsnævnet foretages bulkindhentning og i den forbindelse – som forudsat i godkendelsen – medtages oplysninger om i Danmark hjemmehørende personer, som indgår ved en tilfældighed.

Det bemærkes desuden, at det følger af det foreslåede § 15, stk. 1, at Tilsynet med Efterretningstjenesterne af egen drift påser, at FE overholder reglerne i FE-lovens §§ 3-8, § 11, stk. 1 og 5, § 12, stk. 1, 2 og 4, § 19 c, stk. 2, og regler udstedt i medfør heraf, vedrørende behandling af oplysninger om fysiske og juridiske personer. Tilsynet med Efterretningstjenesterne vil således bl.a. føre løbende tilsyn med, at FE's bulkindhentning samt tilfældighedsfund af oplysninger om i Danmark hjemmehørende personer i indhentet materiale sker inden for lovgivningens rammer. Det samme gælder FE's foretagelse af indledende undersøgelser af kommunikationsdatas relevans og tekniske sammensætning med henblik på tilrettelæggelse af bulkindhentning.

**IT-Politisk Forening** anbefaler, at Efterretningsnævnet altid skal give en selvstændig begrundelse for sine afgørelser vedrørende tilladelse til bulkindhentning, da det kan have relevans for det efterfølgende tilsyn, som TET skal foretage.

Det er forudsat i de specielle bemærkninger til det foreslåede § 11, stk. 1, at såfremt FE gives afslag på en anmodning om tilladelse til eller godkendelse af bulkindhentning af kommunikationsdata, vil Efterretningsnævnet skulle give FE en begrundet meddelelse herom. Det er samtidig forudsat i lovforslagets bemærkninger, at Tilsynet med Efterretningstjenesterne som led i sit tilsyn med FE vil skulle lægge afgørelser fra Efterretningsnævnet uprøvet til grund.

En begrundet meddelelse i forbindelse med et afslag vil give FE mulighed for at overveje, om det vil være relevant at forelægge en fornyet anmodning om tilladelse for nævnet eller eventuelt – i tilfælde af afslag på en efterfølgende godkendelse af indhentning iværksat i medfør af det foreslåede § 11, stk. 5 – at indrette sig på det i forbindelse med eventuelle fremtidige sager. Det samme ses ikke at være gældende for så vidt angår tilladelser eller godkendelser, der må antages at være udtryk for enighed med de vurderinger, der ligger til grund for forelæggelserne, og



*som i øvrigt ikke vil skulle efterprøves af Tilsynet med Efterretningstjenesterne.*

### *2.2.2. Tilsynet med Efterretningstjenesterne*

**Institut for Menneskerettigheder** bemærker, at der med lovudkastet ikke ændres på de reaktionsmuligheder, TET har efter de nugældende regler. Det betyder, at TET alene som led i sin virksomhed kan afgive udtalelser over for FE, som ikke er retligt bindende for FE. I Danmark er det således kun som led i den indirekte indsichtsordning, at efterretnings-tjenesterne kan pålægges at slette oplysninger om en borger. Instituttet bemærker, at det følger af Menneskerettighedsdomstolens praksis, at der ved hemmelig overvågning skal være en efterfølgende adgang til effektive retsmidler. Det vil sige, at den enkelte skal have mulighed for at få efterprøvet lovligheden af et indgreb. Instituttet finder det tvivlsomt, om lovudkastet er i overensstemmelse med kravene til et effektivt retsmiddel efter artikel 13 i EMRK og anbefaler, at TET tillægges en generel kompetence til at træffe retligt bindende afgørelser i forhold til efterretningstjenesternes adgang til og brug af oplysninger.

**IT-Politisk Forening** bemærker, at det kun er i forbindelse med den indirekte indsichtsordning, at der er mulighed for at udstede påbud om sletning på oplysningsniveau (bindende afgørelser). Disse opgaver skal fremover varetages af Nævnet for Indsichtsrettigheder, hvilket efterlader TET uden nogen beføjelser til at træffe bindende afgørelser. IT-Politisk Forening anfører videre, at foreningen har 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.

*Forsvarsministeriet bemærker, at det følger af EMD's praksis, at der skal være effektive retsmidler til rådighed for enhver, der har en mistanke om, at vedkommendes kommunikation kan være blevet opsnappet af en efterretningstjeneste, jf. sagerne Big Brother Watch m.fl. mod Storbritannien præmis 357 og Centrum för Rättvisa præmis 271. EMD bemærker i den forbindelse, at en afgørende faktor i vurderingen af, om der i national ret foreligger effektive retsmidler, er de beføjelser og proceduræssige garantier, som tilkommer den myndighed, der fører efterfølgende kontrol med tjenesten. EMD fremhæver bl.a., at myndighedens afgørelser bør være begrundede og juridisk bindende for så vidt angår blandt andet ophør af ulovlig indhentning og sletning af ulovligt tilvejebragt eller opbevaret data. Dette krav om juridisk bindende afgørelser er således i dommene fra EMD specifikt knyttet til den efterfølgende kontrol, og EMD stiller ikke tilsvarende krav om, at eksempelvis det løbende tilsyn skal have kompetence til at udstede påbud til efterretningstjenesten.*

*Med den foreslåede ordning kan Nævnet for Indsigtsrettigheder som led i den indirekte indsigtsordning i medfør af § 19 c, stk. 2, træffe afgørelse om at pålægge FE at stoppe en uberettiget behandling, herunder at slette oplysningerne uanset § 6 a, stk. 2. Det er derfor Forsvarsministeriets vurdering, at der med den foreslåede ordning er sikret en solid adgang til effektive retsmidler for enhver, der ønsker det undersøgt, om FE uberettiget behandler oplysninger om vedkommende.*

*Forsvarsministeriet har på den baggrund ikke fundet anledning til at udstrække adgangen til at give FE pålæg til også at gælde for Tilsynet med Efterretningstjenesterne. Det bemærkes i den forbindelse, at Tilsynet med Efterretningstjenesterne som led i sin virksomhed efter FE-lovens § 15 kan afgive udtalelse over for FE, jf. lovens § 16. Hvis FE undtagelsesvis beslutter ikke at følge en henstilling i en udtalelse fra tilsynet, skal tjenesten underrette tilsynet herom og uden unødigt ophold forelægge sagen for forsvarsministeren til afgørelse. Efter § 2 a, stk. 3, i lov om Udvalget vedrørende Efterretningstjenesterne underretter regeringen Udvalget vedrørende Efterretningstjenesterne, hvis en henstilling fra Tilsynet med Efterretningstjenesterne ikke følges. Det er således allerede i dag lovgivningens klare udgangspunkt, at FE følger en henstilling fra Tilsynet med Efterretningstjenesterne.*

**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.

**Tilsynet med Efterretningstjenesterne** bemærker, at TET's kompetence til at foretage kontrol af FE's behandling af rådata ikke fremgår eksplicit af den foreslåede ændring til FE-lovens § 15, som vedrører tilsynets opgaver, men alene af forarbejderne til den foreslåede ændringslov. Efter TET's opfattelse vil det være mest korrekt, at denne kompetenceudvidelse fremgår eksplicit af FE-lovens § 15.

*Med den foreslåede ændring af bestemmelsen i FE-lovens § 15, får Tilsynet med Efterretningstjenesterne kompetence til af egen drift at påse, at FE overholder reglerne i FE-lovens §§ 3-8, § 11, stk. 1 og 5, § 12, stk. 1, 2 og 4, § 19 c, stk. 2, og regler udstedt i medfør heraf, vedrørende behandling af oplysninger om fysiske og juridiske personer, uanset hvor disse personer måtte være hjemmehørende.*

*Som det beskrives i afsnit 3.2.1.2 i lovforslagets almindelige bemærkninger, fører Tilsynet med Efterretningstjenesterne i dag kun tilsyn med FE's tilvejebringelse og behandling af oplysninger om i Danmark*



*hjemmehørende fysiske og juridiske personer. Tilsynets kompetence er således i dag begrænset til oplysninger om personer, der har en kvalificeret tilknytning til det danske samfund, hvilket hænger sammen med, at det primært er disse personer, der er beskyttet af loven.*

*Det fremgår videre, at det på den baggrund foreslås, at Tilsynet med Efterretningstjenesterne fremover skal føre tilsyn med, at FE overholder reglerne om tilvejebringelse og behandling af oplysninger, uanset hvem disse oplysninger måtte angå. Som konsekvens heraf vil tilsynet fremover også have kompetence til at føre tilsyn med FE's behandling af rådata.*

*For at bevare FE-lovens nuværende struktur og opbygning, er Tilsynet med Efterretningstjenesterne kompetence i forhold til rådata beskrevet i lovforslagets forarbejder og ikke lovens bestemmelser, hvilket i øvrigt tilsvarende gør sig gældende for de øvrige kontrolorganer.*

**Tilsynet med Efterretningstjenesterne** anfører, at FE ligesom PET foretager intern revision af tjenestens overholdelse af gældende lovgivning. TET bemærker, at der ikke i det reviderede udkast til lovforslag er lagt op til, at tilsynet kan anmode FE om at foretage intern kontrol af forhold, der falder inden for tjenestens og tilsynets kompetence, i modsætning til de gældende regler vedrørende PET. Tilsynet anbefaler, at der i lovforslaget indsættes en bestemmelse tilsvarende PET-lovens § 20, stk. 5, med henblik på at sikre en højere grad af parallelitet i lovgivningen om tilsynet med de to efterretningstjenester.

*Forskellen i arbejdsopgaver og mandat for PET og FE indebærer, at de to tjenester har væsensforskellige arbejdsmetoder og kapaciteter. Det afspejler sig også i den interne kontrol i tjenesterne.*

*Hos PET er der – i modsætning til hos FE – etableret en særskilt afdeling for intern revision bestående af kontrolmedarbejdere, der ikke nødvendigvis er jurister, som gennemfører kontrol i bred forstand på tværs af PET. Bestemmelsen i PET-lovens § 20, stk. 5, er bygget op omkring PET's specifikke organisering.*

**Institut for Menneskerettigheder** anfører, at det med lovforslaget foreslås, at der i FE-loven indsættes en ny bestemmelse i FE-lovens § 19, stk. 2, der fastslår, at hvis tilsynet ud over den årlige redegørelse rent undtagelsesvist finder behov for at offentliggøre oplysninger om tilsynets virksomhed, orienterer tilsynet forsvarsministeren og Udvalget vedrørende Efterretningstjenesterne herom i rimelig tid inden offentliggørelsen. Instituttet bemærker videre, at ordningen spejler den ordning, der blev gennemført med lov nr. 666 af 1. juni 2024 om ændring af lov om Politiets Efterretningstjeneste (PET) mv. Instituttet bemærkede i sit

høringssvar til denne lov, at den foreslåede ordning ville forpligte TET til at gennemføre en forholdsvis tung proces forud for en offentlig udtalelse om tilsynets konkrete kontroller, og instituttet fandt det tvivlsomt, om det var nødvendigt at indføre denne tunge proces henset til, at tilsynets medlemmer alle er sikkerhedsgodkendt og underlagt skærpet tavshedspligt. Instituttet fandt på den baggrund ordningen betænkelig, da den risikerede at begrænse ytringer af væsentlig samfundsmæssig betydning, og da indblanding fra regeringens side i tilsynets arbejde lægger pres på tilsynets uafhængighed. Institut for Menneskerettigheder anbefaler derfor, at Forsvarsministeriet fjerner denne del af lovforslaget.

**Institut for Menneskerettigheder** bemærker videre, at det med lovudkastet foreslås, at FE helt undtagelsesvist kan undlade at give bestemte oplysninger eller materiale til TET og Nævnet for Indsigtsrettigheder, hvis der foreligger den helt særlige situation, at oplysningerne eller materialet ikke kan gives uden betydelig skade for statens sikkerhed eller forholdet til fremmede magter eller uden fare for personers liv, legeme, helbred eller frihed. Bestemmelsen findes i FE-lovens § 17, stk. 6, for så vidt angår TET og § 19 a, stk. 11, for så vidt angår Nævnet for Indsigtsrettigheder. Instituttet bemærker videre, at ordningen spejler den ordning, der blev gennemført med lov nr. 666 af 1. juni 2024 om ændring af lov om Politiets Efterretningstjeneste (PET) mv. Instituttet bemærkede i sit høringssvar til denne lov, at det var principielt betænkeligt at indføre en hjemmel til, at PET kan undlade at give oplysninger, da dette kan udgøre en væsentlig barriere for at udøve et effektivt tilsyn. Institut for Menneskerettigheder anbefaler derfor, at Forsvarsministeriet fjerner denne del af lovforslaget.

*Forsvarsministeriet bemærker, at de foreslåede bestemmelser i § 17, stk. 6, og § 19, stk. 2, hører til blandt de dele af lovforslaget, der har til formål at udmønte dele af den politiske aftale om styrkelse af tilsynet med efterretningstjenesterne, som regeringen (Socialdemokratiet, Venstre og Moderaterne) indgik med Socialistisk Folkeparti, Liberal Alliance, Danmarksdemokraterne, Det Konservative Folkeparti, Enhedslisten, Radikale Venstre og Dansk Folkeparti den 28. februar 2024. Tilsvarende bestemmelser gælder allerede for så vidt angår Tilsynet med Efterretningstjenesternes tilsyn med PET, jf. PET-lovens § 20, stk. 8, og § 22, stk. 2.*

*Forsvarsministeriet kan henvise til Justitsministeriets høringsnotat af 24. april 2024 vedrørende den relevante lovændring, hvor der er redegjort for overvejelserne bag ordningen.*

**Naalakkersuisut** bemærker, at det ønskes indarbejdet i lovforslaget, at Naalakkersuisut kan udpege et medlem af tilsynet.

*Forsvarsministeriet bemærker, at sammensætningen og udpegningen af medlemmer af Tilsynet med Efterretningstjenesterne er reguleret i PET-loven under Justitsministeriets ressort.*

*Naalakkersuisut har i forbindelse med Justitsministeriets seneste ændring af PET-loven, hvor rammerne for tilsynets sammensætning blev ændret, afgivet lignende bemærkninger. Forsvarsministeriet kan derfor henvise til Justitsministeriets besvarelse heraf i høringsnotatet vedrørende lovændringen.*

### *2.2.3. Nævnet for Indsigtsrettigheder*

#### *2.2.3.1. Etablering af et Nævn for Indsigtsrettigheder*

**Institut for Menneskerettigheder** anfører, at det efter instituttets vurdering er en udfordring for uafhængigheden, at Nævnet for Indsigtsrettigheder, der foretager det efterfølgende tilsyn, deler sekretariat med TET, der foretager en række løbende tilsynsopgaver. Sekretariatet må forventes i praksis at bistå med begge organers sagsbehandling, og der er dermed en risiko for, at både det løbende og efterfølgende tilsyn udføres af de samme personer. Denne risiko består efter instituttets opfattelse, uanset at de endelige beslutninger træffes af medlemmerne af de respektive nævn. Instituttet anbefaler, at der oprettes et separat sekretariat for Nævnet for Indsigtsrettigheder.

*Det fremgår af afsnit 3.3.2.1 i lovforslagets almindelige bemærkninger, at det forhold, at den særskilte enhed i Datatilsynets sekretariat vil yde sekretariatsbetjening til både Tilsynet med Efterretningstjenesterne og Nævnet for Indsigtsrettigheder, efter Forsvarsministeriets opfattelse ikke giver enheden en uhensigtsmæssig dobbeltrolle svarende til den, som EMD fandt i Centrum för Rättvisa mod Sverige.*

*I modsætning til den svenske sag, hvor selve myndigheden varetog både det løbende og det efterfølgende tilsyn, er der således udelukkende tale om fælles sekretariatsbistand til to af hinanden uafhængige myndigheder. Det kan i den forbindelse navnlig fremhæves, at endelig stillingtagen i de enkelte sager tilkommer henholdsvis Tilsynet med Efterretningstjenesterne og Nævnet for Indsigtsrettigheder, samt at enhedens ansatte refererer direkte til henholdsvis Tilsynet med Efterretningstjenesterne og Nævnet for Indsigtsrettigheder i faglige spørgsmål relaterende til de respektive organer.*

*Der vil således ikke i praksis kunne forekomme situationer, hvor medlemmerne af Nævnet for Indsigtsrettigheder risikerer at skulle tage faktisk stilling til egne vurderinger på et tidligere stadie. Den fælles sekretariatsbistand vil således ikke føre til en sammenblanding af de to*

*kontrolorganers afgørelsesvirksomhed. Den foreslåede ordning vil derfor efter Forsvarsministeriets vurdering ikke føre til udfordringer med hensyn til de to kontrolorganers indbyrdes uafhængighed.*

*Forsvarsministeriet bemærker i den forbindelse, at den fælles sekretariatsbistand blandt andet har den fordel, at enheden har de fornødne fysiske, tekniske og erfaringsmæssige forudsætninger for at håndtere højt klassificerede oplysninger. Herudover sikres det i videst muligt omfang, at det fortsat er en snæver kreds af personer, der har adgang til fortrolige og højt klassificerede informationer samt andre sensitive oplysninger om FE's virksomhed. Endelig drages der fordel af de medarbejderressourcer, som indgår i enheden, ligesom enheden selv indgår i Datatilsynets stærke, tilsynsfaglige miljø. Forsvarsministeriet finder på den baggrund, at den foreslåede ordning sikrer den bedst mulige faglige understøttelse af Nævnet for Indsigtsrettigheder samtidig med, at væsentlige hensyn til beskyttelse af sensitive oplysninger om FE's virksomhed også varetages.*

**Den Danske Dommerforening** bemærker, at kravet om sikkerhedsgodkendelse af formanden kan give anledning til principielle overvejelser i forhold til den pågældendes uafhængighed af den udøvende magt i forbindelse med udpegningen. Dommerforeningen finder efter hvervets karakter dog konkret ikke anledning til at udtale sig imod kravet.

*Forsvarsministeriet har noteret sig Dommerforeningens overvejelser, herunder det anførte om hvervets karakter.*

#### *2.2.3.2. Nævnet for Indsigtsrettigheders kompetence*

**Institut for Menneskerettigheder** peger på, at det fremgår af lovudkastet, at Nævnet for Indsigtsrettigheder ved anmodning fra en fysisk eller juridisk person sikrer, at FE ikke uberettiget behandler oplysninger om personen og giver pågældende en begrundet meddelelse herom (forslaget til FE-lovens § 19 c, stk. 1, 3. pkt.). I den gældende lov skal TET alene give pågældende en meddelelse herom (FE-lovens § 10, stk. 1). Med lovudkastet tilføjes det således, at meddelelsen skal være begrundet. Instituttet bemærker videre, at det skyldes, at det fremgår af Menneskerettighedsdomstolens praksis, at en effektiv kontrol med efterretningstjenesterne forudsætter, at afgørelser fra en uafhængig instans skal være begrundede og juridisk bindende. Det er instituttets vurdering, at en redegørelse for retsgrundlaget og en overordnet beskrivelse af den undersøgelse, som nævnet har foretaget, næppe lever op til kravene til begrundelse efter menneskeretten. Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at Forsvarsministeriet udvider kravet til begrundelse af afgørelsen fra Nævnet for Indsigtsrettigheder.

**IT-Politisk Forening** bemærker, at fordi FE udfører hemmelig overvågning og aldrig underretter de berørte personer, er den indirekte indsichtsordning i praksis den eneste mulighed for en vis adgang til et effektivt retsmiddel, en grundlæggende rettighed sikret af artikel 13 i EMRK. Foreningen bemærker videre, at adgangen til et effektivt retsmiddel i artikel 13 gælder for alle personer, uanset deres nationalitet. IT-Politisk Forening stiller sig derfor uforstående over for, at den indirekte indsichtsordning for ikke-danske personer kun skal gælde for oplysninger, der stammer fra bulkindhentning. Foreningen anfører, at 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.

**IT-Politisk Forening** bemærker videre, at i den foreslåede indirekte indsichtsordning skal Nævnet for Indsichtsrettigheder 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. Efter IT-Politisk Forenings opfattelse vil en sådan generel orientering til klageren imidlertid være samme intetsigende svar som i dag. IT-Politisk Forening bemærker, at specielt i situationen, hvor Nævnet for Indsichtsrettigheder konstaterer, at FE ulovligt behandler oplysninger om den pågældende (og disse oplysninger skal 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 anser foreningen en orientering af klageren om FE's ulovlige behandling af oplysninger som en nødvendig forudsætning for at klageren kan tage retslige skridt mod FE, hvis klageren ønsker dette.

*Det fremgår af afsnit 3.3.2.2 i lovforslagets almindelige bemærkninger, at det – ud fra de hensyn, der begrunder, at der ikke bør være direkte indsichtsret – som i dag alene bør kunne udledes af den meddelelse, der gives i forbindelse med afgørelsen om indirekte indsigt, at der ikke uberettiget behandles oplysninger om vedkommende. Det indebærer, at det ikke skal kunne udledes, om der slet ikke behandles eller har været behandlet oplysninger, om der tidligere uberettiget har været behandlet oplysninger, eller om der berettiget behandles oplysninger. Lovforslaget indebærer dog, at nævnet vil skulle give personen en begrundet meddelelse. I meddelelsen vil der således i videst muligt omfang skulle redegøres for retsgrundlaget og de muligheder og begrænsninger, der følger heraf, samt en overordnet beskrivelse af den undersøgelse, som nævnet har foretaget, uden at gå på kompromis med de tungtvejende hensyn til at hemmeligholde oplysninger om FE's metoder, kapaciteter, systemer*

*m.v. At der skal gives en begrundet meddelelse ændrer desuden ikke på, at personer ikke har ret til indsigt i oplysninger, som FE behandler, eller oplysninger om, hvorvidt FE behandler oplysninger om vedkommende.*

*Forsvarsministeriet bemærker, at det er afgørende for FE's virksomhed, at denne kan foregå i udstrakt fortrolighed. EMD forholdt sig i sagen Centrum för Rättvisa mod Sverige til den begrundelse, der skal gives i forbindelse med ex post facto-kontrollen. Det er således i dommens præmis 361 beskrevet, at en begrundet afgørelse har den ubestridelige fordel, at den giver offentligt tilgængelig vejledning om fortolkningen af de gældende retsregler, de grænser, der skal overholdes, og den måde, hvorpå offentlighedens interesse og individuelle rettigheder skal afvejes i forbindelse med efterretningstjenestens bulkindhentning af kommunikationsdata.*

*Domstolen stiller således ikke krav om, at begrundelsen skal indeholde en beskrivelse af faktuelle forhold i den konkrete sag, herunder hvorvidt der er sket uberettiget behandling eller ej.*

*En oplysning om, at der måtte være sket uberettiget behandling af oplysninger om en fysisk eller juridisk person, vil således – også selvom behandlingen var uberettiget – kunne afsløre sensitive oplysninger om FE's prioriteter, kapaciteter og virksomhed i øvrigt. Det gælder navnlig hvis begrundelsen ville skulle angive, hvilke oplysninger eller karakteren heraf, der er tale om, eller årsagen til, at behandlingen har været uberettiget. Hvis der eksempelvis er tale om, at FE på baggrund af en retskendelse har foretaget målrettet indhentning mod en dansker, der deltager i terroraktiviteter i udlandet, men utilsigtet har opretholdt indhentningen ud over de i kendelsen fastsatte tidsgrænser, vil faktuelle oplysninger herom afsløre, at FE interesserer sig for den pågældende person.*

*Det samme gælder, hvis der ved en fejl måtte ske søgninger i rådata uden det fornødne hjemmelsgrundlag.*

*Forsvarsministeriet vurderer, at den foreslåede ordning understøtter en effektiv efterfølgende kontrol med FE's behandling af oplysninger. Ordningen er desuden udarbejdet med udgangspunkt i EMD's praksis med henblik på imødekommelse af de krav, der følger af EMRK.*

**IT-Politisk Forening** bemærker, at FE efter den foreslåede § 19 c, stk. 4 [§ 19 d, red.], ikke er 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



indsigtsordning 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 indsigtsordning. IT-Politisk Forening anfører, at foreningen 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). Foreningen bemærker videre, at der i en række andre tilfælde vil 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 efter foreningens opfattelse præciseres i bemærkningerne, at sådanne simple søgninger i rådata ikke er omfattet af undtagelsen i § 19 c, stk. 4. IT-Politisk Forening anbefaler endvidere, at der indsættes en bestemmelse om, at de oplysninger, som en fysisk eller juridisk person selv angiver i en anmodning til Nævnet for Indsigtsrettigheder (eksempelvis identifikatorer som e-mailadresser og telefonnumre) alene må behandles med henblik på at undersøge, om FE behandler oplysninger om den pågældende. Det vil udgøre en retsgaranti for personer, der måtte frygte, at en anmodning om indirekte indsigt fører til yderligere registrering hos FE.

*Med lovforslagets § 19 d foreslås det, at FE ikke er forpligtet til at indsamle, indhente eller bearbejde oplysninger for at fastslå, om tjenesten behandler oplysninger om en fysisk eller juridisk person, der har indgivet anmodning til Nævnet for Indsigtsrettigheder, jf. § 19 c, stk. 1.*

*Det fremgår af bemærkningerne til bestemmelsen, at bestemmelsen navnlig skal ses i lyset af, at den indirekte indsigtsordning fremover principielt også vil omfatte rådata. Det fremgår endvidere, at kendetegnende for rådata er, at det, indtil de udsættes for bearbejdning, herunder om nødvendigt dekrypteres og oversættes, ikke er muligt at afgøre, hvilke oplysninger der måtte ligge gemt i disse data. Det foreslås derfor med bestemmelsen, at FE ikke skal være forpligtet til at bearbejde oplysninger for at fastslå, om tjenesten behandler oplysninger om en person, der har indgivet en indsigtsanmodning til nævnet. Efter bemærkningerne vil der således som led i en anmodning om indirekte indsigt alene blive foretaget simple søgninger i rådata på baggrund af oplysningerne i anmodningen, herunder eksempelvis navn, telefonnummer, e-mailadresse m.v.*

*Forsvarsministeriet bemærker, at rådata ikke hidtil har været omfattet af den indirekte indsigtsordning. Eftersom bulkindhentede data i vidt omfang vil foreligge som rådata hos FE, vil EMD's krav om blandt andet ex post facto kontrol ved bulkindhentning også skulle omfatte FE's rådata. Derfor foretages der med den foreslåede ordning en ændring af*

*gældende ret på dette punkt, således at rådata principielt vil være omfattet af den indirekte indsichtsordning.*

*At rådata "principielt" vil være omfattet af ordningen skyldes, at rådata er kendetegnet ved, at det, indtil de udsættes for bearbejdning, herunder om nødvendigt dekrypteres og oversættes, ikke er muligt at afgøre, hvilke oplysninger der måtte ligge gemt i disse data.*

*Forsvarsministeriet bemærker, at IT-Politisk Forening tidligere har afgivet tilsvarende bemærkninger til en tidligere version af lovforslaget. Forsvarsministeriet præciserede på baggrund af foreningens anbefaling lovudkastets bemærkninger, således at det blev tydeliggjort, at der fremadrettet som led i en anmodning om indirekte indsigt vil blive foretaget simple søgninger i rådata på baggrund af oplysningerne i anmodningen, herunder eksempelvis navn, telefonnummer, e-mailadresse mv. Forsvarsministeriet anser derfor bemærkningen for imødekommet i nærværende høringsversion af lovforslaget.*

*I forhold til personoplysninger, der indgår i en anmodning om indirekte indsigt, vil disse kunne behandles, så længe der er et sagligt formål med behandlingen. Det bemærkes, at en person, der har modtaget et svar på en anmodning om indirekte indsigt, ikke har krav på en ny meddelelse før seks måneder efter sidste meddelelse. Det vil således eksempelvis være relevant at have oplysninger om modtagne indsigtsanmodninger seks måneder tilbage i tid.*

**Naalakkersuisut** bemærker, at Digitaliseringsstyrelsen henset til bemærkningerne på side 12-13 i lovforslaget formoder, at det kommende nævn for indsichtsret skal behandle eventuelle henvendelser fra enten fysiske eller juridiske personer hjemmehørende i Grønland fra det tidspunkt, hvor nævnet måtte blive oprettet.

*Det følger af den foreslåede § 19 c, stk. 1, 1. pkt., at en i Danmark hjemmehørende fysisk eller juridisk person kan anmode Nævnet for Indsichtsrettigheder om at undersøge, om FE uberettiget behandler oplysninger om den pågældende. Danske personer, herunder fysiske og juridiske personer hjemmehørende i Grønland, vil således fra lovens foreslåede ikrafttræden den 1. juli 2026, jf. lovforslagets § 4, stk. 2, kunne anmode nævnet om at undersøge, hvorvidt FE uberettiget behandler oplysninger om dem.*

#### *2.2.4. Behandlingsregler for personer, der ikke er hjemmehørende i Danmark*

**Institut for Menneskerettigheder** bemærker, at det efter instituttets vurdering er tvivlsomt, om kriteriet "kan have betydning" giver den



klarhed og forudsigelig, som Menneskerettighedsdomstolens praksis kræver. Instituttet bemærker videre, at loven – for at sikre et tilstrækkelig klart og forudsigeligt hjemmelsgrundlag – bør indeholde mere detaljerede regler, så tilsynsorganerne har bedre betingelser for at føre kontrol med, om FE har handlet indenfor lovens rammer. Instituttet anbefaler derfor, at kravene til, hvornår FE må indsamle og indhente personoplysninger, skærpes, og at de nærmere kriterier for FE's udøvelse af disse skønsmæssige beføjelser fastsættes i loven.

**IT-Politisk Forening** bemærker, at 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. Foreningen anfører, at 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.

**IT-Politisk Forening** anfører videre, at der for ikke-danske personer reelt gælder 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 efter foreningens opfattelse i direkte modstrid med de to EMD-domme, hvor det fremhæves, at behovet for retsgarantier stiger undervejs i processen fra bulkindhentning til efterfølgende analyse. IT-Politisk Forening anbefaler, 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.

*FE er en såkaldt all-source efterretningstjeneste, der tilvejebringer og behandler oplysninger fra alle former for kilder, herunder både åbne og lukkede kilder samt samarbejdspartnere her i landet og i udlandet, jf. afsnit 2.2 i lovforslagets almindelige bemærkninger.*

*Som det er beskrevet samme sted i bemærkningerne, er det en væsentlig og særlig vigtig opgave for FE at opdage nye trusler fra udlandet. Med henblik på at løse denne opgave foretager FE bl.a. masseindhentning af information, herunder kommunikationsdata. Kendetegnende for denne opgave er således, at »målene« for indhentningen ikke på forhånd i det hele er erkendte. I modsætning hertil forbindes indhentning af oplysninger normalt med indhentning mod kendte mål, som f.eks. et kendt telefonnummer, en kendt person eller netværk, et særligt adfærdsmønster på eksempelvis hjemmesider osv. At opdage nye trusler fra personer, netværk osv. kræver derfor bl.a., at der kan søges bredere, og det er*

derfor nødvendigt, at FE indhenter meget store mængder data. Disse data kan via bearbejdning og systematisering analyseres med henblik på at opdage særlige og nye mønstre. Det kunne eksempelvis være nye aktører og/eller anormal adfærd, der indikerer, at nye målpersoner, nye metoder, nye træningsfaciliteter m.v. er blevet introduceret og skal følges.

Denne masseindhentning med henblik på at opdage nye trusler indebærer i sagens natur, at der i de meget store mængder information, som indhentes, også vil indgå kommunikationer tilhørende et stort antal personer, der er uden interesse for tjenesten.

I bemærkningerne beskrives det endvidere, at for at kunne løse opgaven med bl.a. at tilvejebringe det efterretningsmæssige grundlag for dansk udenrigs-, sikkerheds- og forsvarspolitik samt forebygge og modvirke trusler mod Danmark og danske interesser, er det væsentligt for FE at kunne sammenstille en lang række oplysninger. Efterretningsarbejde har ofte karakter af at »lægge et puslespil«, hvor enkeltoplysninger ikke nødvendigvis har et belastende indhold, men hvor oplysningen, når den sammenkædes med andre oplysninger, kan have afgørende betydning for vurderingen af det efterretningsmæssige billede.

Med lovforslaget lægges der op til, at FE kan behandle oplysninger om fysiske og juridiske personer, der ikke er hjemmehørende i Danmark, hvis behandlingen sker med samtykke eller kan have betydning for varetagelsen af tjenestens opgaver. Kriteriet "kan have betydning" indebærer, at det ikke på forhånd kan udelukkes, at oplysningen har relevans for tjenesten. Som det fremgår af lovforslagets bemærkninger, har den foreslåede tærskel til formål at 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 aktuel interesse for tjenesten.

Det forhold, at det foreslåede kriterie "kan have betydning" svarer til kriteriet i FE-lovens § 3, stk. 1, om FE's indsamling og indhentning af oplysninger, indebærer ikke, at der i det hele er tale om den samme vurdering i praksis. Alt andet lige vil vurderingen af, om en indhentning af oplysninger kan have betydning for tjenestens virksomhed, blive foretaget på et højere abstraktionsniveau end en vurdering af, om allerede indhentede oplysninger, som er erkendt af tjenesten, kan have betydning for tjenestens virksomhed.

Selvom kriteriet er det samme, skærpes tærsklen således indholdsmæssigt i praksis undervejs i processen fra bulkindhentning til efterfølgende analyse.

*EMD stiller i sin praksis krav om, at den nationale lovgivning skal være tilgængelig og forudsigelig. For så vidt angår kravet om forudsigelighed anfører EMD i sagerne Big Brother Watch m.fl. mod Storbritannien præmis 333 og Centrum för Rättvisa præmis 247, at forudsigelighedskravet har en anden betydning ved hemmelig overvågning end på andre områder. Domstolen bemærker i den forbindelse, at for så vidt angår hemmelig overvågning, herunder efterretningstjenesters indhentning af kommunikationsdata, indebærer forudsigelighedskravet ikke, at enkeltpersoner skal kunne forudse, hvornår sådanne foranstaltninger måtte blive anvendt mod dem, således at de kan indrette deres adfærd derefter. Domstolen bemærker videre, at når myndigheders arbejde foregår i hemmelighed, er risikoen for vilkårlighed åbenlys. Domstolen stiller derfor krav om, at den nationale lovgivning skal være tilstrækkelig klar til at give borgerne en fyldestgørende indikation af, under hvilke omstændigheder og på hvilke betingelser, myndighederne kan anvende disse foranstaltninger.*

*Forsvarsministeriet finder, at de foreslåede bestemmelser med tilstrækkelig klarhed angiver rammerne for FE's behandling af oplysninger om personer, der ikke er hjemmehørende i Danmark. Der anvendes således en retlig standard, der er kendt fra øvrige dele af lovgivningen.*

*Det bemærkes i øvrigt, at det med lovforslagets § 4, stk. 3, og § 5, stk. 3, foreslås at bemyndige forsvarsministeren til at fastsætte nærmere regler om FE's behandling af oplysninger om fysiske og juridiske personer, der ikke er hjemmehørende i Danmark. Der eksisterer allerede en tilsvarende ordning for FE's behandling af oplysninger om personer, der er hjemmehørende i Danmark, som indtil videre er udnyttet til at fastsætte nærmere regler om behandlingssikkerhed. Det fremgår af bemærkningerne til bestemmelsen, at den foreslåede bemyndigelse sammen med den eksisterende også vil kunne anvendes til at fastsætte nærmere regler om FE's behandling af rådata. Det fremgår herudover af bemærkningerne til bestemmelsen, at den eksempelvis vil kunne anvendes til at fastsætte regler om sletning af materiale, der frasorteres i forbindelse med selekteringsprocessen som led i bulkindhentning, med henblik på at sikre, at materiale i relevant omfang og tilstrækkelig hurtigt slettes.*

#### **2.2.5. Fortroligt journalistisk materiale**

**Dansk Journalistforbund** anbefaler, at det i lovforslagets bemærkninger præciseres, hvornår et udenlandsk medie anses for "svarende" til et medie omfattet af medieansvarslovens § 1. Forbundet bemærker, at der navnlig bør lægges vægt på, om det pågældende udenlandske medie har tilsluttet sig ordninger, som respekterer presseetiske regler, hvilket efter Dansk Journalistforbunds vurdering vil være i tråd med EMD's praksis.

**IT-Politisk Forening** anbefaler, at der i lovforslagets bemærkninger anvendes en funktionel definition af journalistik i stedet for den nuværende afgrænsning, som lægger sig tæt op ad medieansvarslovens definitioner. Foreningen bemærker, at en funktionel definition af journalistik vil tage højde for, at en stigende del af nyhedsformidlingen kommer fra uafhængige journalister som, eventuelt på deltidsbasis, skriver journalistiske artikler i blogs eller på freelance basis bidrager til mere etablerede nyhedsmedier (ofte i kombination).

*Det fremgår af afsnit 3.2.5 i lovforslagets almindelige bemærkninger, at der lægges op til, at den journalistiske virksomhed, der udøves af en redaktør eller en redaktionel medarbejder, for så vidt angår danske medier skal udgå fra et massemedie, der er omfattet af medieansvarslovens § 1.*

*Det fremgår i forlængelse heraf, at der ligeledes, for så vidt angår udenlandske medier, lægges op til, at den journalistiske virksomhed, der udøves af en redaktør eller en redaktionel medarbejder, skal udgå fra et massemedie, som kan sidestilles med de massemedier, der er omfattet af medieansvarslovens § 1. For så vidt angår afgrænsningen af de udenlandske massemedier, herunder hvornår der er tale om journalistisk virksomhed omfattet af den foreslåede ordning, vil det bl.a. kunne indgå i vurderingen, om et givent udenlandsk medie varetager en samfundsfunktion og har et journalistisk formål. Det vil endvidere kunne indgå, om der i det omhandlede land findes etiske retningslinjer for pressens virke, ligesom omfanget og indholdet af landets regulering af mediers virksomhed vil kunne indikere, om der er tale om et massemedie, der kan sidestilles med dem, der er angivet i medieansvarslovens § 1.*

*Det fremgår endvidere af lovforslagets bemærkninger, at der ved redaktionelle medarbejdere eksempelvis forstås redaktionschefer, journalister og fotografer, der er fastansat hos et medie omfattet af medieansvarslovens § 1. En redaktionel medarbejder, der udøver sit virke som freelancer, vil efter en konkret vurdering ligeledes kunne være omfattet af den foreslåede ordning, såfremt vedkommende leverer materiale til mediets redaktionelle indhold eller deltager i redigeringen heraf.*

*Den foreslåede ordning tager således allerede højde for uafhængige journalister, herunder freelancere, ligesom det allerede indgår i ordningen, at der – som foreslået af Dansk Journalistforbund – bl.a. lægges vægt på, om det pågældende udenlandske medie har tilsluttet sig ordningen, som respekterer presseetiske regler.*

**Dansk Journalistforbund** bemærker, at FE alene bør få tilladelse til at bryde kildebeskyttelsen, hvis det må antages at have afgørende betydning for FE's opgaver, og at hensynet hertil klart overstiger hensynet til

kildebeskyttelsen. Forbundet finder det meget kritisabelt, at lovudkastet med formuleringen "at måtte vige for hensynet" i det foreslåede § 12, stk. 3, synes at ville etablere en anden afvejning af vurderingen af, om kildebeskyttelsen skal respekteres, end der i dag eksisterer i retsplejelovens § 172.

**IT-Politisk Forening** bemærker, at Efterretningsnævnet i sin afgørelse skal lægge vægt på, om hensynet til kildebeskyttelse findes at måtte vige for hensynet til Forsvarets Efterretningstjenestes virksomhed. Denne betingelse om "hensynet til FE's virksomhed" synes efter foreningens opfattelse at være noget mildere end BBW-dommen, hvor EMD kræver, at indhentning mod journalister skal være "justified by an overriding requirement in the public interest." Foreningen bemærker, at i de almindelige bemærkninger side 66 oversætter Forsvarsministeriet dette med "tungtvejende hensyn til offentlighedens interesse." IT-Politisk Forening anbefaler, at betingelsen i § 12, stk. 3 ændres, så den bedre afspejler retspraksis fra EMD (BBW-dommen). Foreningen fremhæver, at hensyn skal være tungtvejende, og det skal være hensyn til offentlighedens interesse, ikke hensyn til FE's virksomhed.

**Institut for Menneskerettigheder** bemærker, at det efter instituttets opfattelse er et krav i Menneskerettighedsdomstolens praksis, at der skal foreligge tvingende hensyn til FE's virksomhed, før FE må behandle fortroligt journalistisk materiale. Det skal derfor efter instituttets opfattelse fremgå af lovudkastet, at den hensynsafvejning, som Efterretningsnævnet skal foretage, indebærer, at det kræver en overordentlig god begrundelse, før FE i helt særlige tilfælde må behandle oplysninger om fortroligt journalistisk materiale. Instituttet anbefaler, at lovforslagets bestemmelser og bemærkninger justeres, så det fremgår, at Efterretningsnævnet i anmodninger om søgning i fortroligt journalistisk materiale skal lægge vægt på, om der er tvingende hensyn til FE's virksomhed, som ikke kan varetages med mindre indgribende midler.

*Efter den foreslåede ordning i FE-lovens § 12 om beskyttelse af fortroligt journalistisk materiale vil Efterretningsnævnet ved sin vurdering af, om tilladelse kan meddeles, skulle lægge vægt på, om hensynet til kildebeskyttelse findes at måtte vige for hensynet til FE's virksomhed efter lovens § 1. Dette er efter Forsvarsministeriets opfattelse den mest korrekte afspejling af kravet i EMD's praksis om, at behandlingen skal være "justified by an overriding requirement in the public interest".*

*I afsnit 3.5.2 i lovforslagets almindelige bemærkninger er der beskrevet eksempler på situationer, hvor hensynet til FE's virksomhed vil kunne fortrænge hensynet til kildebeskyttelse. I praksis vil et hensyn til FE's virksomhed således skulle være tungere vejende for at fortrænge de hensyn, der ligger til grund for kildebeskyttelsen. Forsvarsministeriet vil*

*i overensstemmelse med ovenstående konsekvensrette den del af bemærkningerne til lovforslaget, der redegør for kravet i EMD's praksis, så det fremgår, at det skal være berettiget ud fra tungere vejende hensyn til offentlighedens interesse. Beskrivelsen af, at organet vil skulle påse, om principperne om nødvendighed og proportionalitet er iagttaget, vil desuden blive præciseret, så det – tættere op ad ordlyden i dommen fra EMD – fremgår, at organet skal tage stilling til, om et mindre indgribende middel kunne være tilstrækkeligt til at tilgodese dette hensyn. Der er tale om en sproglig tilpasning, der ikke indebærer en indholdsmæssig ændring af den foreslåede ordning.*

*Det bemærkes, at det vil indgå i Efterretningsnævnets vurdering af et indgreb i henhold til den foreslåede § 12, om det opfylder kravet om proportionalitet, jf. afsnit 2.2 i lovforslagets almindelige bemærkninger. Dette vil også blive tydeliggjort i bemærkningerne til den foreslåede ordning i afsnit 3.5.2. Kravet om, at indgrebet skal være proportionalt, indebærer blandt andet en afvejning af, om mindre indgribende foranstaltninger vil være egnede til at opnå formålet. I denne proportionalitetsafvejning vil hensynet til kildebeskyttelse skulle indgå med betydelig vægt.*

*Der vil i alle tilfælde skulle foretages en konkret vurdering af, om hensynet til kildebeskyttelse findes at måtte vige for hensynet til FE's virksomhed. Efter Forsvarsministeriets opfattelse vil det blandt andet kunne tale imod at give FE tilladelse efter den foreslåede ordning, hvis kilden har ønsket at afdække forhold af samfundsmæssig betydning.*

*Forsvarsministeriet vurderer, at lovforslaget med tilstrækkelig klarhed angiver den tyngde, hensynet til kildebeskyttelsen skal indgå med i den hensynsafvejning, der skal foretages.*

**Dansk Journalistforbund** stiller sig undrende overfor, at FE alene skal indhente tilladelse til behandling af korrespondance til og fra journalister m.fl., som er egnede til at afsløre kildeforhold, hvis de stammer fra bulkindhentning, da FE på anden vis kan modtage oplysninger, f.eks. fra fremmede magters efterretningstjenester eller ved egen målrettet indhentning. Dansk Journalistforbund mener ikke, at det kan lægges til grund, at eksempelvis en fremmed magt allerede har foretaget en prøvelse heraf, og at denne prøvelse har været tilstrækkelig også efter dansk målestok. Dansk Journalistforbund anbefaler derfor, at kravet om tilladelse ikke begrænses til oplysninger, som stammer fra bulkindhentning.

*Det fremgår af afsnit 2.1 i lovforslagets almindelige bemærkninger, at EMD i sagen Big Brother Watch m.fl. mod Storbritannien pointerer, at den konventionsbeskyttelse, der ifølge dommen gælder ved efterretningstjenesters bulkindhentning, også finder anvendelse i tilfælde, hvor*



*stater måtte anmode tredjelande om bulkindhentede kommunikationsdata, herunder om at foretage bulkindhentning, jf. præmis 497-499.*

*Lovforslagets § 12, stk. 2, vil således omfatte både FE's egen bulkindhentning og modtagelse af bulkindhentede kommunikationsdata fra en partner i medfør af lovens § 3, stk. 1.*

*Forsvarsministeriet finder ikke grundlag for at udstrække EMD's krav vedrørende bulkindhentning til FE's øvrige indhentning, jf. også bemærkningerne i afsnit 2.1.2 ovenfor, hvortil der henvises.*

**IT-Politisk Forening** bemærker, at en række andre faggrupper ligesom journalister har et særligt behov for beskyttelse af deres kommunikation. Det gælder eksempelvis advokaters kommunikation med deres klienter, læger, præster og personer med parlamentarisk immunitet. IT-Politisk Forening vil anbefale, at sådanne grupper også omfattes af den særlige beskyttelse i § 12. Foreningen bemærker videre, at det er korrekt, at EMD i BBW-dommen alene forholder sig til journalister, og ikke andre grupper med privilegeret kommunikation. Det hænger efter foreningens opfattelse 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.

*EMD har i sagen Big Brother Watch m.fl. mod Storbritannien fastslået, at pressens retsgarantier er af helt særlig betydning for beskyttelsen af ytringsfrihed i EMRK's artikel 10, og at beskyttelsen af journalisters kilder er en af hjørnestenene i pressefriheden, jf. dommens præmis 442. Uden en sådan beskyttelse kan kilder ifølge EMD afholde sig fra at bistå pressen med at informere offentligheden om forhold af offentlig interesse. Som følge heraf kan pressens vitale rolle som "public watchdog" blive undermineret og pressens evne til at give nøjagtig og pålidelig information kan blive påvirket negativt.*

*EMD lægger til grund, at der er en grundlæggende forskel mellem en situation, hvor myndigheder måtte beordre en journalist at afsløre identiteten af journalistens kilder, og en situation hvor myndigheder måtte foretage ransagninger af en journalists hjem og arbejdsplads med henblik på at afdække vedkommendes kilder, jf. dommens præmis 443. EMD anser således sidstnævnte for et mere drastisk tiltag, eftersom efterforskere i givet fald vil få adgang til al journalistens dokumentation.*

*Da behandling af en journalists kommunikationsdata vil kunne føre til identifikation af journalistens kilder, finder EMD det bydende nødvendigt, at der i national ret fastsættes robuste sikkerhedsforanstaltninger i relation til alle former for behandling af sådanne fortrolige oplysninger, jf.*

*dommens præmis 450, som også gengivet i afsnit 3.5.2 i lovforslagets almindelige bemærkninger.*

*De sikkerhedsforanstaltninger, der ifølge EMD bør fastsættes til beskyttelse af fortroligt journalistisk materiale, er på den baggrund efter Forsvarsministeriets opfattelse særligt knyttet til og begrundet i hensynet til pressefriheden.*

*Forsvarsministeriet finder derfor ikke anledning til at udstrække de med lovforslaget foreslåede sikkerhedskrav til at gælde ud over hvad der følger af EMD's praksis.*

**Dansk Journalistforbund** bemærker, at det efter forbundets opfattelse ikke er tilstrækkeligt, at det udelukkende er Forsvarsministeriet, der orienteres, hvis FE uden tilladelse anvender selektorer eller behandler oplysninger, som kan afsløre kildeforhold, hvis formålet forspildes, mens FE afventer en tilladelse, jf. lovforslagets § 12, stk. 4. Forbundet anbefaler, at Udvalget vedrørende Efterretningstjenesterne tillige orienteres, således at Folketinget kan påse, om efterretningstjenesten iværksætter behandlinger i strid med loven, som udgør indgreb i presse- og ytringsfriheden.

*Såfremt en behandling foretages på øjemedet efter den foreslåede bestemmelse i § 12, stk. 4, er det op til Efterretningsnævnet herefter at tage stilling til, om behandlingen kan godkendes. Burde behandlingen efter nævnets opfattelse ikke være foretaget, orienterer nævnet efter den foreslåede bestemmelse forsvarsministeren herom.*

*En sådan ordning kendes fra bl.a. retsplejelovens område, hvor indgreb i meddelelseshemmeligheden, der er foretaget på øjemedet af Politiets Efterretningstjeneste og som efter rettens opfattelse ikke burde være foretaget, indberettes til Justitsministeriet.*

*Der er i lov om Udvalget vedrørende Efterretningstjenesterne taget stilling til, i hvilket omfang der skal ske orientering af udvalget. Det følger af lovens § 2, stk. 1 og 2, at Udvalget vedrørende Efterretningstjenesterne årligt orienteres om efterretningstjenesternes virksomhed. Derudover orienteres udvalget løbende om væsentlige omstændigheder af sikkerhedsmæssig karakter eller vedrørende udenrigspolitiske spørgsmål af betydning for efterretningstjenesternes virksomhed. Forsvarsministeriet finder ikke, at der herudover er behov for at fastsætte en særlig underretningspligt i denne type sager.*



#### 2.2.6. Videregivelse af oplysninger

**Institut for Menneskerettigheder** bemærker, at det følger af de menneskeretlige krav, at de juridiske rammer og praksis for videregivelse af rådata skal sikre, at risikoen for misbrug og uproportionale indgreb i EMRK's artikel 8 minimeres. Det følger heraf, at det vil være en væsentlig mangel ved kontrolsystemet, hvis der ikke er en udtrykkelig juridisk forpligtelse til at vurdere både nødvendighed og proportionaliteten i forhold til EMRK's artikel 8 ved videregivelse af rådata. Instituttet bemærker videre, at kravene i Menneskerettighedsdomstolens praksis til klarhed i retsgrundlaget efter instituttets opfattelse må indebære, at det i det fremlagte lovudkast nærmere beskrives, hvordan FE skal vurdere nødvendigheden og proportionaliteten af videregivelse af rådata, herunder hvilke hensyn, der taler henholdsvis for og imod videregivelse af rådata (f.eks. hensynet til EMRK's artikel 8).

**IT-Politisk Forening** bemærker, at 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. Foreningen bemærker videre, at det samme gælder for videregivelse af rådata, hvor lovforslaget ikke indfører nye betingelser eller retsgarantier.

**IT-Politisk Forening** anfører videre, at 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 andet fordi der i loven ikke er fastsat en forpligtelse for FRA til at vurdere, om modtagerlandet tilbyder tilstrækkelige retsgarantier. Foreningen bemærker videre, at 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 af rådata, hvilket efter foreningens opfattelse næppe kan være tilstrækkeligt til at opfylde kravene i retspraksis fra EMD.

**Dansk Journalistforbund** bemærker, at forbundet finder det foruroligende, at FE uden en særskilt, uafhængig prøvelse af behovet for videregivelse kan udlevere oplysninger om journalister og kilder til fremmede magter. Forbundet er meget bekymret for, at oplysninger om både kilder og journalister vil blive udleveret til fremmede magter, som kan have et helt andet syn på beskyttelsen af både journalister og deres kilder, navnlig når det drejer sig om samfundskritisk journalistik. Dansk Journalistforbund anfører, at det er strengt nødvendigt, at en dansk domstol

foretager en særskilt bedømmelse af, om der er tilstrækkeligt tungtvæjende grunde til at udlevere oplysninger om journalister og deres kilder til en fremmed magt.

*Med lovforslaget fastsættes der på baggrund af praksis fra EMD udtrykkelige betingelser for FE's videregivelse af oplysninger om fysiske og juridiske personer, der ikke er hjemmehørende i Danmark. Det foreslås således, at FE må videregive sådanne oplysninger, hvis videregivelsen sker med samtykke eller videregivelsen kan have betydning for varetagelsen af FE's opgaver. Videregivelsen vil herudover være underlagt forsvarlighedskravet i lovens nuværende § 7, stk. 4.*

*Det fremgår af afsnit 3.6.2 i lovforslagets almindelige bemærkninger, at det på baggrund af kravene fra EMD er forudsat, at FE som led i forsvarlighedsvurderingen sikrer, at en modtager af bulkindhentet materiale, herunder bulkindhentet rådata, har tilstrækkelige sikkerhedsforanstaltninger til beskyttelse af det modtagne materiale, herunder at modtageren garanterer for sikker opbevaring af data samt begrænser viderefremstilling til tredjepart. Det indebærer ifølge bemærkningerne, at FE vil skulle tage alle rimelige skridt til at sikre, at modtageren af materialet har procedurer til beskyttelse af dette. Hvor materialet videregives som led i et løbende efterretningssamarbejde, vil der eksempelvis kunne være indgået en såkaldt Memorandum of Understanding (MoU), der beskriver de fornødne sikkerhedsforanstaltninger, som modtageren vil iværksætte, herunder i forhold til fortroligt journalistisk materiale. I tilfælde, hvor en sådan MoU ikke foreligger, vil der eksempelvis kunne foretages en undersøgelse af modtagerens nationale retsgrundlag, herunder gældende retningslinjer, angående de sikkerhedsforanstaltninger, som er foreskrevet heri, ligesom FE ved videregivelsen af materiale vil kunne stille nærmere betingelser for modtagerens håndtering heraf.*

*For så vidt angår proportionalitetskravet fremgår det af afsnit 2.1 i lovforslagets almindelige bemærkninger, at EMD's krav om end-to-end safeguards i forbindelse med bulkindhentning indebærer, at der skal foretages en vurdering af nødvendigheden og proportionaliteten i hver enkelt fase af processen.*

*I forhold til rådata fremgår det af afsnit 2.2 i lovforslagets almindelige bemærkninger, at rådatas karakter gør, at der ikke kan foretages en proportionalitetsvurdering på individ- eller oplysningsniveau, men at der i stedet må foretages en mere generel vurdering af en given rådatamængde. Den praktiske administration af proportionalitetskravet må således nødvendigvis ske under hensyn til disse datas særlige karakter. Det gælder både i forhold til indhentning, behandling og videregivelse af rådata.*

*Der vil således med den foreslåede ordning gælde en retlig forpligtelse for FE til at vurdere, om modtagerlandet tilbyder tilstrækkelige retsgarantier som forudsat af EMD, ligesom der – som også forudsat af EMD – vil gælde en retlig forpligtelse for FE til at vurdere nødvendigheden og proportionaliteten af videregivelse. Dette gælder både bulkindhentet rådata og erkendte oplysninger om en fysisk eller juridisk person.*

*For så vidt angår oplysninger, som FE er bekendt med indeholder fortroligt journalistisk materiale, lægges der med lovforslaget op til, at der skal tages særlige forholdsregler ved videregivelse heraf. Det er på den baggrund forudsat i lovforslaget, jf. afsnit 3.6.2 i de almindelige bemærkninger, at FE tilrettelægger en proces, således at der ved videregivelse af fortroligt journalistisk materiale, der stammer fra bulkindhentning, tages særlige forholdsregler. Det vil eksempelvis kunne være indførelse af krav om intern autorisation forud for videregivelse af sådant materiale samt passende mærkning af materialet. Det bemærkes i den forbindelse, at lovforslaget også indebærer, at det vil blive efterprøvet ved en uafhængig instans, om der foreligger tilstrækkeligt tungtvejende grunde, der berettiger FE's behandling af oplysninger, som FE er bekendt med indeholder fortroligt journalistisk materiale. At videregivelse af sådanne oplysninger ikke er underlagt krav om særskilt prøvelse ved en uafhængig instans, skal således ses i lyset af, at det allerede vil være blevet prøvet ved en uafhængig instans, at FE's behandling er berettiget.*

**Institut for Menneskerettigheder** bemærker, at det fremgår af Menneskerettighedsdomstolens praksis, at der skal være et klart retsgrundlag for videregivelse af oplysninger, og at der skal være skærpede sikkerhedsforanstaltninger for videregivelse af materiale, der kræver særlig fortrolighed – f.eks. fortroligt journalistisk materiale. Efter instituttets opfattelse gælder kravet for alle oplysninger, der måtte kræve særlig fortrolighed, og uanset om der er tale om oplysninger, som er indhentet via bulkindhentning. Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at Forsvarsministeriet i bemærkningerne til lovudkastet udvider kravet til FE om at fastsætte særlige forholdsregler for videregivelse af al materiale, der kræver særlig fortrolighed. Sådanne særlige forholdsregler bør efter instituttets opfattelse f.eks. også gælde for oplysninger, der vedrører bestemte personers forbindelse med personer, som efter reglerne i retsplejelovens § 170 er udelukket fra at afgive forklaring som vidne, herunder advokater.

Institut for Menneskerettigheder bemærker endvidere, at det skal være muligt for den enkelte ud fra offentligt tilgængelige og bindende retningslinjer (såsom lov eller bekendtgørelse) at kunne udlede, hvilke krav der gælder, når FE ønsker at videregive materiale, der kræver særlig fortrolighed. Instituttet anbefaler på den baggrund, at det i lovudkastet

tydeliggøres, hvordan FE sikrer, at der tages særlige forholdsregler for videregivelse af materiale, der kræver særlig fortrolighed.

*Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol udtaler i sagen Big Brother Watch m.fl. mod Storbritannien, at der skal være skærpede sikkerhedsforanstaltninger ved videregivelse af oplysninger, der kræver særlig fortrolighed – såsom fortroligt journalistisk materiale. Domstolen behandler herefter indgående, hvilke foranstaltninger der efter domstolens opfattelse bør gælde ved videregivelse af fortroligt journalistisk materiale. I mangel af en mere konkret rettesnor fra EMD i forhold til, hvilke andre typer materiale der eventuelt efter domstolens opfattelse måtte kræve særlig fortrolighed og hvordan dette i givet fald skal forstås, finder Forsvarsministeriet ikke grundlag for at udbrede lovforslagets krav om skærpede sikkerhedsforanstaltninger ved videregivelse af fortroligt journalistisk materiale til yderligere typer af oplysninger. For så vidt angår udbredelse af lovforslagets krav til andet end bulkindhentning henvises til bemærkningerne i afsnit 2.1.2 ovenfor.*

*Forsvarsministeriet bemærker i øvrigt, at efter FE-lovens § 7, stk. 4 (som med lovforslaget bliver stk. 5), kan videregivelse kun ske, hvis videregivelsen efter en konkret vurdering må anses for at være forsvarlig. FE's videregivelse af oplysninger vil desuden skulle ske i overensstemmelse med proportionalitetskravet. FE vil således i forbindelse med en konkret videregivelse, afhængig af oplysningernes karakter, skulle forholde sig til, om der måtte være anledning til at tage særlige forholdsregler ved videregivelsen, f.eks. ved at mærke oplysningerne med angivelse af, at de ikke må videreformidles til tredjemand.*

*Forsvarsministeriet kan herudover henvise til, at afsnit 3.6.2 i lovforslagets almindelige bemærkninger indeholder en detaljeret beskrivelse af EMD's praksis vedrørende videregivelse af bulkindhentede oplysninger og de krav, som på den baggrund foreslås indført med lovforslaget. Som det fremgår af bemærkningerne, lægger de foreslåede krav sig tæt op ad de krav, som kan udledes af EMD's praksis.*

#### *2.2.7. Bistand fra teleudbydere*

**Dansk Erhverv** bemærker, at udlevering af kommunikationsstrømme, uanset om de er krypterede eller ej, er et meget vidtgående indgreb, hvorfor det er afgørende, at det klart og entydigt fremgår af lovteksten og ikke alene af bemærkningerne eller FE's egne fortolkninger, hvilke forpligtelser der pålægges teleselskaberne i denne henseende.

**Teleindustrien** bemærker, at det ikke er klart, hvad rækkevidden af teleselskabernes forpligtelse til at bistå FE er, og hvordan dette vil kunne udmønte sig i praksis. Teleindustrien foreslår derfor, at der i loven

indskrives klare rammer for teleselskaberne i forbindelse med efterretningstjenestens bulkindhentning af kommunikationsdata. Teleindustrien bemærker desuden, at teleudbyderes forpligtelse til at dekryptere kommunikation bør ske på baggrund af en klar hjemmel, og ikke på baggrund af en "opfattelse" anført i bemærkningerne til loven.

*Forsvarsministeriet bemærker indledningsvist, at i medfør af det foreslåede § 19 k, stk. 2, vil teleudbydere, som måtte modtage et påbud om bistand til FE, blive godtgjort de udgifter, der måtte følge heraf. Det fremgår af afsnit 3.7.2 i lovforslagets almindelige bemærkninger, at FE vil refundere nødvendige, dokumenterede udgifter, som en erhvervsmæssig teleudbyder har afholdt i forbindelse med bistand til FE's bulkindhentning.*

*Som beskrevet i afsnit 3.7.2 i lovforslagets almindelige bemærkninger, taler hensynet til retlig og praktisk forudsigelighed for både FE og teleudbyderne efter Forsvarsministeriets opfattelse for, at forpligtelsen indføres som en mulighed for, at FE kan påbyde erhvervsmæssige teleudbydere at yde bistand i forbindelse med FE's bulkindhentning. Det vil give den enkelte teleudbyder klarhed over, om – og i hvilket omfang – udbyderen er forpligtet til at yde bistand, da afgørelsen om påbud vil være målrettet den pågældende udbyder.*

*Lovforslagets bemærkninger beskriver herudover udførligt, hvad et påbud om bistand vil kunne omfatte. Det fremgår således bl.a., at et påbud om at bistå med tjenestens forberedelse og gennemførelse af bulkindhentning navnlig vil kunne indebære, at teleudbyderen vil skulle træffe foranstaltninger, som er nødvendige for, at FE kan etablere adgang til kommunikationsstrømme med henblik på bulkindhentning, herunder som led i indledende undersøgelser efter den foreslåede § 3, stk. 5. En sådan forpligtelse vil bl.a. indebære, at teleudbyderen skal sørge for, at FE har mulighed for at installere og operere udstyr på steder, som udbyderen har rådighed over, herunder ved at give FE adgang til relevante lokaliteter. FE vil i den forbindelse kunne tage stilling til den fysiske og logiske placering af udstyret. Udbyderen vil desuden kunne forpligtes til at medvirke til teknisk drift og vedligehold af etablerede løsninger. I den forbindelse vil der kunne aftales nærmere procedurer for samarbejdet mellem udbyderen og FE, f.eks. procedurer ved driftsnedbrud hos udbyderen.*

*Det fremgår endvidere af lovforslagets bemærkninger, at en teleudbyder, som har adgang til en udvalgt kommunikationsstrøm i ikke-krypteret form, efter Forsvarsministeriets opfattelse bør kunne forpligtes til at give FE adgang til denne kommunikation. I det omfang udbyderen selv har etableret en kryptering af kommunikationen, og krypteringen er under udbyderens kontrol, vil udbyderen endvidere kunne pålægges at give*

*FE adgang til afkrypterede kommunikationsstrømme. Der vil ikke kunne stilles krav om støtte til omgåelse af kryptering, der ikke er etableret af udbyderen selv, herunder end-to-end-kryptering mellem slutbrugere.*

*Derudover vil et påbud om at bistå med tjenestens forberedelse og gennemførelse af bulkindhentning kunne indebære, at teleudbyderen vil skulle videregive egne oplysninger til FE. Det vil bl.a. kunne vedrøre oplysninger om udbyderens net og tjenester til brug for FE's indledende vurdering af, hvilke konkrete kommunikationsstrømme der bør undersøges nærmere for efterretningsmæssigt relevant udenlandsk trafik, herunder eksempelvis hvilke andre udbydere, der måtte benytte sig af udbyderens net og tjenester, kommunikationsstrømmenes endepunkter m.v. Derudover kan det bl.a. vedrøre tekniske oplysninger, som er nødvendige for, at FE kan etablere adgang til de udvalgte kommunikationsstrømme. Det kan således eksempelvis være oplysninger om signalmiljø, dataformater, tekniske indretninger samt anvendt udstyr og leverandører heraf.*

*Forsvarsministeriet bemærker i øvrigt, at der af hensyn til at hemmeligholde oplysninger om FE's metoder, kapaciteter, systemer m.v. ikke kan laves en nærmere opremsning af, hvilke forpligtelser teleudbydere mere konkret kan blive pålagt i forbindelse med bistanden til FE, hvilket under alle omstændigheder ville være vanskeligt, da det vil afhænge af den relevante udbyders udbud af net og tjenester.*

*En afgørelse om påbud vil kunne påklages til Forsvarsministeriet som led i almindelig administrativ rekurs, ligesom der vil være adgang til at klage over afgørelsen til Folketingets Ombudsmand. Afgørelsen vil desuden kunne indbringes for domstolene.*

*Forsvarsministeriet har i lovforslaget præciseret, at en teleudbyder, som har adgang til en udvalgt kommunikationsstrøm i ikke-krypteret form, vil kunne forpligtes til at give FE adgang til denne kommunikation, og at det således ikke blot er Forsvarsministeriets opfattelse, at dette bør være tilfældet.*

**Teleindustrien** finder det yderst indgribende i teleselskabernes drift af offentlige kommunikationsnet og deres kommercielle forretning, at FE vil kunne forpligte teleselskaberne at få adgang til fysisk og logisk placering af udstyr. At teleselskaberne også vil kunne forpligtes til design, etablering, teknisk drift og vedligehold af løsninger og medvirke til anskaffelse af relevant udstyr er ligeledes yderst indgribende og ikke en del af den kommercielle forretning, som det er at drive et offentligt kommunikationsnet.



**Teleindustrien** anerkender og kvitterer for, at der i lovforslagets § 19 k, stk. 2, er beskrevet, at FE refunderer omkostningerne ifm. bistand. Teleindustrien påpeger desuden, at teleselskaberne forventer fuld omkostningsdækning ved eventuelle indgreb.

**Dansk Erhverv** bemærker, at det efter organisationens vurdering vil være yderst indgribende for teleselskabernes drift af offentlige kommunikationsnet og deres kommercielle forretning, at FE vil kunne forpligte teleselskaber til at give adgang til både fysisk og logisk placering af udstyr.

*Forslaget om at kunne forpligte erhvervsmæssige teleudbydere til at yde bistand til FE skal bl.a. ses i lyset af et ønske om at forebygge, at f.eks. kommercielle interesser i yderste konsekvens vil kunne afskære FE fra adgang til kommunikationsstrømme af afgørende betydning for FE's efterretningsmæssige virksomhed rettet mod forhold i udlandet.*

*Forsvarsministeriet henviser til, at det fremgår af afsnit 3.7.2 i lovforslagets almindelige bemærkninger til den foreslåede bistandsbestemmelse, at FE vil refundere nødvendige, dokumenterede udgifter, som en erhvervsmæssig teleudbyder har afholdt i forbindelse med bistand til FE's bulkindhentning. Det forudsættes i den forbindelse, at udgiften er en konsekvens af et påbud om bistand fra FE. Udgifterne kan både være forbundet med etablering og drift.*

**Dansk Erhverv** anbefaler, at der i lovforslagets forarbejder gives en præcis redegørelse for, hvordan proportionaliteten i virksomhedernes forpligtelser sikres, hvordan databeskyttelse og informationssikkerhed håndteres i samarbejdet mellem myndigheder og private aktører, og hvordan omkostninger relateret til implementering, drift og vedligehold af tekniske løsninger håndteres.

**Dansk Erhverv** opfordrer desuden til, at de foreslåede ordninger løbende evalueres, og at relevante erhvervsorganisationer inddrages i opfølgningen på lovens implementering.

**Teleindustrien** bemærker, at der bør fastsættes en proces for de løbende overvejelser om opretholdelse af påbuddet om at yde FE bistand.

*Den foreslåede ordning er detaljeret beskrevet i afsnit 3.7 i lovforslagets almindelige bemærkninger og i bemærkningerne til de foreslåede bestemmelser i FE-lovens kapitel 7 d-e. Det fremgår bl.a. af bemærkningerne, at det er forudsat, at FE løbende overvejer, hvorvidt der er behov for at opretholde et påbud, og at FE's bulkindhentning og teleudbyderes bistand hertil vil skulle tilrettelægges på en sådan måde, at hverken informationssikkerheden eller udbuddet af net og tjenester forringes,*



*herunder at der ikke sker forstyrrelser i leveringen af net og tjenester. Det fremgår endvidere af bemærkningerne, at det forudsættes, at FE indgår i dialog med teleudbyderen både før og efter udstedelse af et påbud om bistand, ligesom det fremgår, at der vil kunne aftales nærmere procedurer for samarbejdet mellem udbyderen og FE.*

*Efter den foreslåede bestemmelse i § 19 k vil FE refundere nødvendige udgifter, som en erhvervsmæssig teleudbyder har afholdt i forbindelse med bistand til FE's bulkindhentning. Der kan efter bemærkningerne til bestemmelsen både være tale om udgifter forbundet med etablering og drift. Der vil ikke med ordningen ske dækning af udgifter, som ikke er direkte knyttet til bistanden, f.eks. en forholdsmæssig andel af udgifter til husleje, rengøring og lignende. I det omfang teleudbyderen afholder udgifter til løsninger, der også kan anvendes til andre af udbyderens aktiviteter, refunderes alene den forholdsmæssige andel, der er knyttet til bistanden. Det vil desuden være en forudsætning for, at udgifterne refunderes, at teleudbyderen fremsender dokumentation for, at udgifterne er en konsekvens af og nødvendige for bistanden til FE.*

*Forsvarsministeriet følger løbende op på virkningerne af lovgivningen på ministeriets område, og ministeriet hilser relevante bidrag til belysning heraf velkomne. Det gælder ikke mindst bidrag fra erhvervsorganisationer på områder, som lovgivningen måtte påvirke.*

**IT-Politisk Forening** bemærker, at det er foreningens vurdering, at den foreslåede § 19 k i FE-loven, sammenholdt med den generelle indhentningsbestemmelse i § 3, ikke er forenelig med artikel 15, stk. 1, i e-databeskyttelsesdirektivet og Charteret. Foreningen fremhæver i den forbindelse, at FE-lovens § 3, stk. 1, tillader indhentning af oplysninger, herunder kommunikationsdata, der kan have betydning for tjenestens efterretningsmæssige virksomhed. Foreningen bemærker, at kriteriet "kan have betydning" i sig selv giver FE en meget bred beføjelse, der efter foreningens opfattelse reelt må karakteriseres som generel og udifferentieret i forhold til EU-Domstolens retspraksis.

**IT-Politisk Forening** lægger herudover vægt på, at den britiske ordning har en formålsbegrænsning til national sikkerhed, mens FE-lovens § 3, stk. 1, tillader indhentning til understøttelse af FE's efterretningsmæssige virksomhed. Dette formål omfatter, jf. FE-lovens § 1, langt mere end beskyttelse af den nationale sikkerhed. IT-Politisk Forening bemærker, at påbud til teleudbydere vil kunne give FE en adgang til kommunikationsdata, som potentielt er mere omfattende og indgribende end i den britiske ordning, og at adgangen navnlig ikke er begrænset til situationer, hvor Danmark står over for en alvorlig trussel mod den nationale sikkerhed, der må anses for at være reel og aktuel eller forudsigelig. Begge forhold taler efter foreningens opfattelse imod, at den

foreslåede danske ordning er forenelig med artikel 15, stk. 1, i e-databeskyttelsesdirektivet og Charteret. Foreningen bemærker desuden, at Forsvarsministeriet fremhæver, at ordningen er i overensstemmelse med EMD's praksis om, hvornår bulkindhentning er i overensstemmelse med EMRK's artikel 8, der i vidt omfang svarer til beskyttelsen i Charterets artikel 7 og 8. Hertil bemærker IT-Politisk Forening, at Investigatory Powers Tribunal ved forelæggelsen af sagen C-613/17 for EU-Domstolen ligeledes lagde til grund, at den britiske ordning overholdt kravene i EMRK's artikel 8, jf. præmis 29 i C-613/17. Uagtet denne antagelse fra den forelæggende ret fandt EU-domstolen, at den britiske ordning var i strid med EU-retten.

*Der er i afsnit 9 i lovforslagets almindelige bemærkninger redegjort nærmere for lovforslagets forhold til EU-retten.*

*Det fremgår heraf bl.a., at det er vurderingen, at den foreslåede ordning på væsentlige punkter adskiller sig fra den ordning, der var til prøvelse i C-623/17 (Privacy International), og at e-databeskyttelsesdirektivet som fortolket i lyset af Chartret af EU-Domstolen, ikke er til hinder for at indføre den foreslåede ordning. De nævnte bemærkninger giver ikke anledning til at ændre denne vurdering.*

### **3. Lovforslaget i forhold til lovudkastet**

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

De modtagne høringssvar har givet anledning til at foretage følgende ændringer i lovforslaget:

- Det fremgår af afsnit 3.7.2 i lovforslagets almindelige bemærkninger samt de specielle bemærkninger til det foreslåede § 19 k, stk. 1, at en teleudbyder, som har adgang til en udvalgt kommunikationsstrøm i ikke-krypteret form, efter Forsvarsministeriets opfattelse bør kunne forpligtes til at give FE adgang til denne kommunikation. Forsvarsministeriet har i lovforslaget præciseret, at en teleudbyder vil kunne forpligtes til dette.
- I afsnit 3.5.2 i lovforslagets almindelige bemærkninger beskrives EMD's praksis i relation til beskyttelsen af fortroligt journalistisk materiale. Der er foretaget enkelte præciseringer af gengivelsen af præmis 448-450 i dommen *Big Brother Watch m.fl. mod Storbritannien*, ligesom det er tydeliggjort i afsnittet, at det vil indgå i Efterretningsnævnets vurdering af et indgreb i henhold til den foreslåede § 12, om det opfylder kravet om proportionalitet,

herunder om mindre indgribende foranstaltninger ville være egnede til at opnå formålet.

- Forsvarsministeriet har i den foreslåede bestemmelse i § 11, stk. 1, tilføjet ordet "egen", så det fremgår, at Efterretningsnævnet træffer forudgående afgørelse om, hvorvidt FE kan meddeles tilladelse til at foretage egen bulkindhentning af kommunikationsdata i medfør af § 3, stk. 1. Som konsekvens heraf, har Forsvarsministeriet tilsvarende tilføjet ordet "egen" i den foreslåede bestemmelse i § 3, stk. 1, 2. pkt., så det fremgår, at FE alene må foretage egen bulkindhentning af kommunikationsdata på baggrund af en forudgående tilladelse fra Efterretningsnævnet.
- Forsvarsministeriet har justeret lovforslaget, så det foreslåede ikrafttrædelsestidspunkt den 15. februar 2026 ændres til dagen efter bekendtgørelsen i Lovtidende.

Der er desuden foretaget følgende ændringer i lovforslaget på Forsvarsministeriets egen foranledning:

- Der er i lovforslaget indsat en ny overgangsbestemmelse i § 4, stk. 5, hvorefter anvendelse af selektorer omfattet af den foreslåede § 12, stk. 1, som led i bulkindhentning af kommunikationsdata i medfør af FE-lovens § 3, stk. 1, der er iværksat før den 1. juli 2026, uanset § 12, stk. 1, kan opretholdes i op til fire måneder efter den 1. juli 2026. Den foreslåede bestemmelse vil sikre, at FE i en kort overgangsperiode kan opretholde anvendelsen af selektorer omfattet af § 12, stk. 1, som led i bulkindhentning af kommunikationsdata, uanset at anvendelsen er iværksat før lovens ikrafttræden og dermed ikke er omfattet af en tilladelse fra Efterretningsnævnet.

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