



Tilsynet med Efterretningstjenesterne

Årsredegørelse 2023

Forsvarets Efterretningstjeneste



TIL FORSVARSMINISTEREN

I overensstemmelse med § 19 i lov om Forsvarets Efterretningstjeneste (FE) (lovbekendtgørelse nr. 1287 af 28. november 2017, som senest ændret ved lov nr. 1706 af 27. december 2018) afgiver Tilsynet med Efterretningstjenesterne (TET) hermed redegørelse om sin virksomhed vedrørende FE for 2023. Redegørelsen skal forelægges Folketingets Udvalg vedrørende Efterretningstjenesterne og skal herefter offentliggøres.

Sigtet med redegørelsen er at give en generel information om karakteren af det tilsyn, der udøves med FE.

TET påser, at FE overholder lovens regler om

- ▶ tilvejebringelse af oplysninger, herunder indsamling og indhentning,
- ▶ intern behandling af oplysninger, herunder frister for sletning af oplysninger,
- ▶ videregivelse af oplysninger, herunder til Politiets Efterretningstjeneste (PET) og til andre danske forvaltningsmyndigheder, private, udenlandske myndigheder og internationale organisationer, og
- ▶ forbud mod at behandle oplysninger om her i landet hjemmehørende fysiske personer alene på baggrund af de pågældendes lovlige politiske virksomhed.

Redegørelsen indeholder blandt andet oplysninger om de forhold, som TET har valgt at interessere sig for, og om i hvor mange tilfælde tilsynet har fundet, at FEs behandling af personoplysninger ikke har været i overensstemmelse med reglerne.

TET påser endvidere, at PNR-lovens regler om

- ▶ tilvejebringelse af oplysninger,
- ▶ intern behandling af oplysninger, herunder afmaskering, og
- ▶ videregivelse af oplysninger

overholdes, når Politiets PNR-enhed (PPNR) tilvejebringer, behandler og videregiver oplysninger på vegne af FE. TET foretager ligeledes kontrol af PPNRs tilvejebringelse, behandling og videregivelse af oplysninger på vegne af PET, hvorfor TETs kontrol af PPNR samlet behandles i tilsynets redegørelse vedrørende kontrollen af PET i 2023.

København, maj 2024



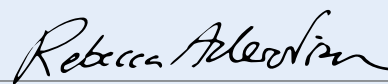
Pernille Christensen



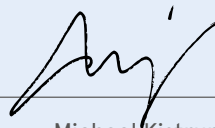
Henrik Udsen



Jesper Fisker



Rebecca Adler-Nissen



Michael Kistrup

INDHOLD

1. Indledende bemærkninger	3
2. Generelt om TETs kontrolvirksomhed	4
2.1 Generelle forudsætninger for TETs kontrol og tilsynets forventninger til PET, FE, CFCS og PPNR	5
2.2 Skala for TETs bemærkninger	8
2.3 Kontrolmetode	9
3. TETs kontrol i 2023	14
3.1 Sammenfatning af TETs kontrol i 2023	15
3.2 Gennemførte kontroller af FE i 2023	18
3.2.1 Kontrol af FEs målrettede indhentning af oplysninger (SIGINT)	18
3.2.2 Kontrol af FEs håndtering af rådata	19
3.2.3 Kontrol af FEs søgning i rådata	20
3.2.4 Kontrol af FEs indsamling af oplysninger fra åbne kilder (OSINT)	21
3.2.5 Kontrol af FEs elektroniske indhentning af non-kommunikation (ELINT)	22
3.2.6 Kontrol af FEs sletning af oplysninger	22
3.2.7 Kontrol af FEs netværksoperationer (CNO)	25
3.2.8 Kontrol af FEs behandling af oplysninger på drev	26
3.2.9 Kontrol af FEs videregivelse og behandling af oplysninger i kommunikationssystemer	26
3.2.10 Kontrol af FEs øvrige behandling af oplysninger	26
3.2.11 Kontrol af FEs interne kontrol	27
3.2.12 Opfølgning på TETs kontrol af FE i 2022	27
3.2.13 TETs tekniske undersøgelser og kortlægning af FEs it-landskab	27
3.3 FEs orientering af TET	28
3.4 Anmodninger om indsigt efter FE-lovens §§ 9 og 10	29
3.4.1 TETs behandling af anmodninger	29
3.4.2 Antal anmodninger og sagsbehandlingstid	29
3.5 FEs sagsbehandlingstider i 2023	30
3.6 Sager forelagt forsvarsministeren til afgørelse	30

APPENDIKS

1. Om Forsvarets Efterretningstjeneste	35
2. Om Tilsynet med Efterretningstjenesterne	37
2.1 TETs opgaver i forhold til FE	38
2.2 TETs adgang til oplysninger i FE	39
2.3 TETs reaktionsmuligheder	39
3. Retsgrundlag	41
3.1 Tilvejebringelse af oplysninger	41
3.1.1 Om indsamling og indhentning af oplysninger, jf. FE-lovens § 3	41
3.2 Intern behandling af oplysninger	42
3.2.1 Om intern behandling af oplysninger, jf. FE-lovens §§ 3 e-5	42
3.2.2 Om sletning af oplysninger, jf. FE-lovens §§ 6 og 6 a	43
3.2.3 Om behandlingssikkerhed, jf. FE-sikkerhedsbekendtgørelsen §§ 2-5	44
3.3 Videregivelse af oplysninger	45
3.3.1 Om videregivelse af oplysninger, jf. FE-lovens § 7	45
3.4 Lovlig politisk virksomhed	46
3.4.1 Om lovlig politisk virksomhed, jf. FE-lovens § 8	46
3.5 Regler om indsigt mv.	48
3.5.1 Om indsigt, jf. FE-lovens §§ 9 og 10	48
3.6 Behandling af passagerlisteoplysninger (PNR-oplysninger) for FE	48
3.6.1 Anmodning om oplysninger vedrørende i Danmark hjemmehørende fysiske personer, jf. PNR-lovens § 15, stk. 3	48
3.6.2 PPNRs indhentning af oplysninger for FE, jf. PNR-lovens § 4 og § 16	49
3.6.3 PPNRs behandling og videregivelse af PNR-oplysninger på vegne af FE, jf. PNR-lovens § 8, § 10 og § 15	49
3.6.4 Behandlingssikkerhed, jf. PNR-lovens § 24	50

1. INDLEDENDE BEMÆRKNINGER

Forsvarets Efterretningstjenestes (FE) efterretningsmæssige virksomhed er rettet mod forhold i udlandet, og FEs opgave er i den forbindelse at indsamle, indhente, bearbejde, analysere og formidle oplysninger om forhold i udlandet af betydning for Danmark og danske interesser med henblik på at tilvejebringe det efterretningsmæssige grundlag for dansk udenrigs-, sikkerheds- og forsvarspolitik samt medvirke til at forebygge og modvirke trusler mod Danmark og danske interesser. FE udøver således en afgørende funktion i forhold til at sikre et selvstændigt, demokratisk og sikkert samfund. For at kunne udføre denne samfundsvigtige funktion har FE i henhold til lovgivningen vide beføjelser til at tilvejebringe oplysninger. Fortrolighed er derfor en grundlæggende forudsætning for FEs virke som Danmarks udenrigs- og militære efterretningstjeneste.

TETs kontrolvirksomhed bidrager til legitimeringen af FEs aktiviteter ved at styrke offentlighedens tillid til, at tjenestens aktiviteter er lovmedholdelige. Det er en forudsætning for en effektiv og retvisende kontrol, at TET får uhindret, fuldstændig og rettidig adgang til FEs materiale af betydning for tilsynets virksomhed.

Som det fremgår af nærværende redegørelse har TET i 2023 foretaget en omfattende og intensiv kontrol af FE. TETs kontrol har fokuseret på FEs tilvejebringelse, behandling og sletning af oplysninger.

I 2023 har TET tillige intensiveret sit internationale samarbejde. Offentliggørelsen af TETs standarder for sin kontrolvirksomhed har i det forgangne år resulteret i en øget international interesse for tilsynets metoder for planlægning og gennemførelse af kontrol af efterretningstjenester. TET har således fortsat sine multilaterale og bilaterale samarbejder med lignende myndigheder i udlandet. Særligt ønsker TET at fremhæve konsolideringen af det tætte samarbejde med canadiske *National Security and Intelligence Review Agency (NSIRA)*, som i 2023 udmøntede sig i et besøg ved den canadiske søsterorganisation, hvor fokus var på gensidig kompetenceopbygning og effektivisering af kontrolmetode.

TET har i 2023 endvidere sammen med sine norske og svenske søsterorganisationer arrangeret og afholdt den årlige internationale konference *European Intelligence Oversight Conference 2023 (EIOC)*, ligesom tilsynet har bidraget med faglige indlæg til *International Intelligence Oversight Forum (IIOF)*, der i 2023 blev afholdt i Washington DC.

Regeringen (Socialdemokratiet, Venstre og Moderaterne) og Socialistisk Folkeparti indgik i december 2023 Aftale om styrkelse af Tilsynet med Efterretningstjenesterne og undersøgelse af visse konkrete sager, som efter indgåelse af en bred politisk aftale om styrkelse af tilsynet med efterretningstjenesterne i februar 2024 er udmøntet i et lovforslag om ændring af blandt andet PET-loven. Lovforslaget forventes vedtaget i indeværende folketingsamling.



Generelt om TETs kontrol- virksomhed

2.1

Generelle forudsætninger for TETs kontrol og tilsynets forventninger til PET, FE, CFCS og PPNR

Tilsynet med Efterretningstjenesternes (TET) kontrolvirksomhed bidrager til legitimeringen af Politiets Efterretningstjenestes (PET), Forsvarets Efterretningstjenestes (FE), Center for Cybersikkerheds (CFCS) og Politiets PNR-enheds (PPNR) aktiviteter ved at styrke offentlighedens tillid til, at disse aktiviteter er lovmedholdelige.

TETs virke er bestemt ved lov, herunder

- ▶ at tilsynet efter klage eller af egen drift påser, at PET, FE, CFCS og PPNR behandler personoplysninger i overensstemmelse med lovgivningen,
- ▶ at tilsynet hos PET, FE, CFCS og PPNR kan kræve enhver oplysning og alt materiale, der er af betydning for tilsynets virksomhed,
- ▶ at tilsynet til enhver tid har adgang til alle lokaler, hvorfra der er adgang til de oplysninger som behandles, eller hvor tekniske hjælpemidler anvendes,
- ▶ at tilsynet kan afkræve PET, FE, CFCS og PPNR skriftlige udtalelser om faktiske og retlige forhold af betydning for tilsynets kontrolvirksomhed,
- ▶ at PET, FE, CFCS eller PPNR – såfremt disse undtagelsesvist beslutter ikke at følge en henstilling i en udtalelse fra tilsynet – uden unødigt ophold skal forelægge sagen for henholdsvis justitsministeren eller forsvarsministeren til afgørelse,
- ▶ at tilsynet underretter henholdsvis justitsministeren og forsvarsministeren om forhold, som ministrene efter tilsynets opfattelse bør have kendskab til, og
- ▶ at tilsynet årligt skal afgive redegørelser om sin virksomhed, som skal offentliggøres.

Hvis PET, FE, CFCS eller PPNR undlader til fulde at efterleve disse grundlæggende forudsætninger for en effektiv og retvisende kontrol, vil det i væsentlig grad svække TETs muligheder for at kontrollere tjenesternes, centrets og enhedens lovmedholdelighed og herved bidrage til myndighedernes legitimitet over for offentligheden.

TET har følgende forventninger til PET, FE, CFCS og PPNR i opfyldelsen af disse krav:

TETs adgang til oplysninger

TET forventer, at PET, FE, CFCS og PPNR giver tilsynet uhindret, fuldstændig og rettidig adgang til alt materiale, som er relevant for at tilsynet kan gennemføre en korrekt og effektiv kontrol.

TET forventer, at PET, FE, CFCS og PPNR sikrer, at tilsynet har de rette brugeradgange til tjenesternes, centrets og enhedens it-infrastruktur, som sikrer direkte og uhindret adgang til relevante oplysninger for tilsynets kontrol.

TET forventer i de tilfælde, hvor der af tekniske årsager ikke kan gives fulde brugerrettigheder til udvalgte dele af PETs, FEs, CFCS' eller PPNRs it-infrastruktur, at tilsynet oplyses om

- ▶ karakteren og omfanget af den del af it-infrastrukturen, som tilsynet ikke egenhændigt har adgang til, og
- ▶ karakteren og omfanget af data, som behandles i den del af it-infrastrukturen, som tilsynet ikke egenhændigt har adgang til.

Uhindret, fuldstændig og rettidig adgang til materiale af betydning for TETs virksomhed er afgørende for en effektiv og retvisende kontrol.

PET, FE, CFCS eller PPNR vil undtagelsesvist kunne afgive udtalelse omkring undladelse af kontrol af udvalgte oplysninger. For at TETs lovbestemte adgang til oplysninger iagttages, er det imidlertid alene tilsynet, der har beslutningskompetencen om, hvorvidt udvalgte oplysninger kan undlades i forbindelse med en kontrol.

Såfremt TET ikke har mulighed for at verificere, at de pågældende oplysninger, som PET, FE, CFCS eller PPNR ønsker undladt i forbindelse med en kontrol, ikke er relevante for tilsynets kontrol vil dette udgøre en væsentlig risiko for omgåelse af loven.

Besvarelse af TETs høringer

TET forventer, at PETs, FEs, CFCS' og PPNRs høringssvar er fuldstændige, gennemsigtige og uforbeholdne.

TET forventer, at PET, FE, CFCS og PPNR oplyser tilsynet om eksistensen af øvrigt relevante oplysninger eller materiale af betydning for kontrollen, som tjenesterne, centret eller enheden måtte erkende, at tilsynet ikke har indsigt i.

TET forventer, at PETs, FEs, CFCS' og PPNRs høringssvar afgives rettidigt og inden for de tidsrammer, som fremgår af tilsynets proces for høring af tjenesterne, centret og enheden (se proces for høring af PET, FE, CFCS og PPNR i Standarder for TETs virksomhed).

Med henblik på at sikre en effektiv og retvisende kontrol fremsender TET målrettede anmodninger om udtalelser om faktiske og retlige forhold af betydning for tilsynets kontrolvirksomhed.

TET har beslutningskompetencen i afgørelsen af, om udvalgte oplysninger er relevante for kontrollen, hvorfor PETs, FEs, CFCS' og PPNRs høringssvar skal være fuldstændige, gennemsigtige og uforbeholdne.

PET, FE, CFCS eller PPNR må således ved besvarelse af TETs høringer ikke selvstændigt foretage en vurdering af, om udvalgte anmodninger om oplysninger er relevante for tilsynets kontrol.

Opfølgning på TETs kontrol

TET forventer – såfremt PET, FE, CFCS eller PPNR måtte have bemærkninger til resultatet af tilsynets enkeltvise kontroller – at disse fremsendes til tilsynet inden for den frist, som er angivet i tilsynets opfølgningsbrev.

TET forventer – såfremt PET, FE, CFCS eller PPNR undtagelsesvist måtte beslutte ikke at følge en henstilling fra tilsynet – at tjenesten, centret eller enheden opfylder deres oplysningspligt og uden unødigt ophold forelægger sagen for henholdsvis justitsministeren eller forsvarsministeren til afgørelse.

Praksis, som TET har vurderet ikke er lovmedholdelig, og hvor PET, FE, CFCS eller PPNR er enige heri, skal håndteres straks, og uenighed om fortolkningen af lovgrundlaget bør afklares uden unødigt ophold. Det er derfor afgørende, at PET, FE, CFCS eller PPNR rettidigt responderer på TETs henstillinger, herunder om nødvendigt ved at forelægge en given sag for henholdsvis justitsministeren og forsvarsministeren til afgørelse.

2.2

Skala for TETs bemærkninger

TETs bemærkninger tager udgangspunkt i følgende skala:

BEMÆRKNINGER	BAGGRUND FOR BEMÆRKNINGER
[...] <i>giver ikke anledning til bemærkninger</i>	Anvendes når TET er enig med myndigheden i, hvordan loven generelt eller konkret administreres.
<i>TET finder ikke på det foreliggende grundlag, at det er muligt at vurdere [...]</i>	Anvendes når TETs prøvelsesmuligheder er begrænset enten af faktiske eller juridiske forhold.
<i>TET finder det bemærkelsesværdigt [...]</i>	Anvendes om forhold i myndigheden eller lovgivningen, som ikke stemmer overens med det almindelige eller umiddelbare indtryk, som en udenforstående har.
<i>TET finder det problematiske [...]</i>	Anvendes om forhold hvor der ikke er konstateret egentlige lovbrud, men hvor der vurderes at være en stor risiko for, at forholdene kan føre til lovbrud, eller hvor TET har været forhindret i at udøve sin virksomhed i en periode af en vis varighed.
<i>TET kan konstatere [...]</i>	Anvendes om forhold hvor der er konstateret egentlige lovbrud af enkeltstående karakter eller brud på interne retningslinjer.
<i>TET finder det kritisabelt [...]</i>	Anvendes om forhold hvor der er konstateret ikke uvæsentlige lovbrud eller hvor TET har været forhindret i at udøve sin virksomhed i en længere periode.
<i>TET finder det overordentligt kritisabelt [...]</i>	Anvendes om forhold hvor der er konstateret alvorlige lovbrud eller hvor TET har været forhindret i at udøve sin virksomhed i en længere periode, uden at myndigheden har udvist vilje til at sikre den fornødne afhjælpning heraf.

2.3

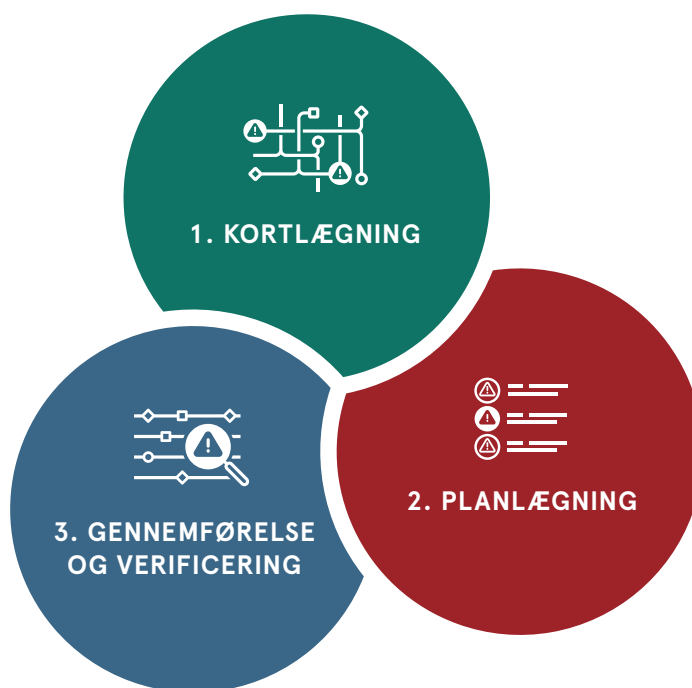
Kontrolmetode

TET arbejder kontinuerligt med at forbedre de metoder, som tilsynet anvender i planlægningen og udførelsen af kontrollen af PET, FE, CFCS og PPNR med henblik på, at kontrollen får den størst mulige effekt inden for de rammer, som er sat for tilsynets virke.

TETs kontrol af PET, FE, CFCS og PPNR forudsætter kendskab til myndighedernes it-infrastruktur, prioritering af tilsynets ressourcer og effektive metoder til gennemførelse af kontrollen.

TET kan alene kontrollere de dele af PET, FE, CFCS og PPNR, som tilsynet har kendskab til. Endvidere har TET ikke ressourcer til at foretage en fuldstændig kontrol af alle dele af PET, FE, CFCS og PPNR. Endelig skal TETs kontroller kunne dokumentere forholdene i PET, FE, CFCS og PPNR med et begrænset ressourceforbrug.

TETs standarder har til formål at håndtere disse grundlæggende udfordringer. Derfor består TETs arbejde overordnet af tre delelementer:



TETs ❶ kortlægning af it-infrastruktur i henholdsvis PET, FE, CFCS og PPNR har til formål at give tilsynet det nødvendige kendskab til tjenesternes, centrets og enhedens tilvejebringelse, behandling og videregivelse af oplysninger.

TET sammenstiller og vurderer informationer om relevante dele af it-infrastrukturen med henblik på at skabe det rette grundlag for at kunne foretage fuldstændige risiko- og væsentlighedsvurderinger af samtlige processer og systemer i PET, FE, CFCS og PPNR.

TETs metode til kortlægning af it-infrastruktur er egenudviklet. Metoden er en videreudvikling af TETs indledende kortlægning af it-systemer i PET og FE i 2014-2015, som har afstedkommet et behov for både tilpasning, strukturering og formalisering af metode.

Valget af metode afspejler en afvejning mellem behov for teknisk detaljegrad i kortlægningen til at kunne understøtte TETs kontrolvirksomhed, mængden af it-ressourcer og niveauet af modenhed for it-governance i såvel tilsynet som PET, FE, CFCS og PPNR.

TETs ② planlægning af kontroller for det kommende år har til formål at prioritere tilsynets ressourcer, således at kontrollen rettes mod de dele af PET, FE, CFCS og PPNR, hvor der vurderes at være den største risiko for lovbrud.

Planlægningen sker på baggrund af en årlig risiko- og væsentlighedsvurdering af processer og systemer (herefter kontrolobjekter) i PET, FE, CFCS og PPNR med det formål at vurdere risici for lovbrud ved tjenesternes, centrets og enhedens aktiviteter. TET udarbejder på den baggrund risikoanalyser, som danner grundlag for udvælgelsen af det kommende års kontroller. De udvalgte kontroller samles i kontrolplaner for PET, FE, CFCS og PPNR for det kommende år.

Formålet med risikoanalyserne er at sikre, at TETs kontrol fokuseres på områder, hvor der er størst risiko for lovbrud, samt at der tages højde for andre relevante faktorer, eksempelvis områder hvor tilsynets kontrol fra lovgivers side er tillagt særlig vægt, såsom reglerne om lovlig politisk virksomhed.

Områder hvor der vurderes at være en lavere risiko for lovbrud kontrolleres som hovedregel hvert femte år med henblik på at skabe fuldstændighed i kontrollen af PET, FE, CFCS og PPNR og sikre, at vurderingen af risiko for lovbrud på området fortsat er retvisende.

TETs kontroller ③ gennemføres løbende hen over året på baggrund af kontrolplanerne for henholdsvis PET, FE, CFCS og PPNR. TET fastlægger ikke metoder for de enkelte kontroller i forbindelse med udarbejdelsen af risikovurderinger og -analyser men først efter en forudgående teknisk og juridisk afdækning af det enkelte kontrolobjekt.

TET benytter sig af en række forskellige metoder i kontrollen af de enkelte kontrolobjekter, heriblandt fuldstændig kontrol, tilfældige eller målrettede stikprøver, indholdsscreening, inspektioner samt interview- og høringsbaserede kontroller.

TETs valg af kontrolmetode sker på baggrund af en konkret risikovurdering af kontrolobjektet, erfaringer fra tidligere kontroller samt de faktiske forhold, som tilsynet konstaterer i forbindelse med den specifikke kontrol. I den sammenhæng afholder TET forud for kontrol af ikke tidligere kontrollerede områder et opstartsmøde med relevante medarbejdere i PET, FE, CFCS eller PPNR med henblik på at sikre en tilstrækkelig politisk og/eller efterretningsfaglig samt teknisk og juridisk forståelse af området, således at kontrollen kan tilpasses og gennemføres hensigtsmæssigt.

Som en del af TETs gennemførelse af kontroller foretages tillige verificeringskontroller af PETs, FEs, CFCS' og PPNRs it-infrastruktur. Formålet er herved at sikre, at TETs kontrol beror på oplysninger fra PET, FE, CFCS og PPNR, hvis rigtighed tilsynet har efterprøvet.

Processerne for TETs ① kortlægning, ② planlægning samt ③ gennemførelse og verificering fremgår af følgende figur. Processerne er understøttet af løbende kvalitetssikring ved godkendelse på henholdsvis chefniveau og tilsynsniveau samt ved høringer af eksterne parter om juridiske, faktuelle eller klassifikationsmæssige forhold.



TETs direkte adgang til PETs, FEs, CFCS' og PPNRs systemer sikrer, at myndighederne ikke kan forudse, hvilke sager og oplysninger der bliver genstand for kontrol. I nogle tilfælde er det imidlertid nødvendigt for TET at varsle PET, FE, CFCS eller PPNR om tidspunktet og metoden for en kontrol, eksempelvis hvis tilsynet skal have adgang til særlige fysiske lokaliteter eller skal interviewe specifikke medarbejdere.

TET deler forud for påbegyndelsen af årets kontroller sine risikoanalyser og kontrolplaner med henholdsvis PET, FE, CFCS og PPNR med henblik på at sikre åbenhed om tilsynets vurdering af forholdene i myndighederne. Åbenheden giver endvidere PET, FE, CFCS og PPNR mulighed for at tage højde for TETs kontrol i tilrettelæggelsen af myndighedernes interne kontrol, hvilket bidrager til, at tilsynets kontrol og myndighedernes interne kontrol samlet dækker en større del af disses virksomhed. Endelig sikrer åbenheden, at PET, FE, CFCS og PPNR kan afsætte tilstrækkelige ressourcer til at betjene TET.

TET udarbejder desuden særskilte risikovurderinger og -analyser specifikt for tilsynets opgaver i relation til PET og FE efter den indirekte indsigtsordning, blandt andet med henblik på at sikre at tilsynets undersøgelser i forbindelse med anmodninger om indirekte indsigt er effektive og relevante.

For yderligere information om TETs kontrolmetodik henvises til tilsynets offentliggjorte standarder herfor, som findes på tilsynets hjemmeside.



TETs kontrol i 2023

3.1

Sammenfatning af TETs kontrol i 2023

Tilsynet med Efterretningstjenesterne (TET) har i 2023 afsluttet 30 ud af 33 planlagte kontroller af Forsvarets Efterretningstjeneste (FE).

Resultatet af TETs kontroller er beskrevet i deres helhed i afsnit 3.2. I det følgende fremhæves centrale og principielle dele af redegørelsen.

Det bemærkes, at nedenstående henvisninger alene udgør et mindre udsnit af TETs kontrol af FE i 2023. For det fulde billede af TETs kontrol af FE skal redegørelsen læses i sin helhed.

- ▶ 21 ud af 30 kontroller af FE gav ikke anledning til bemærkninger. Af de resterende 9 kontroller gav ingen anledning til bemærkninger om overordentligt kritisable forhold.
- ▶ TET fandt det kritisabelt,
 - ▷ at FE behandlede 8 ud af 30 udtrukne filer i et analysesystem i strid med FE-lovens § 6, stk. 1, da de var ældre end 15 år, og da tjenesten ikke var bekendt med, om der var tilvejebragt nye oplysninger, der indholdsmæssigt vedrørte samme sag, inden for de seneste 15 år (afsnit 3.2.6),
 - ▷ at FE behandlede 7 ud af 15 udtrukne filer i et system til håndtering af ekstern kommunikation i strid med FE-lovens § 6, stk. 1, da de var ældre end 15 år, og da tjenesten ikke var bekendt med, om der var tilvejebragt nye oplysninger, der indholdsmæssigt vedrørte samme sag, inden for de seneste 15 år (afsnit 3.2.6),
 - ▷ at FE behandlede 11 ud af 30 udtrukne filer i et internt mailsystem i strid med FE-lovens § 6, stk. 1, da de var ældre end 15 år, og da tjenesten ikke var bekendt med, om der var tilvejebragt nye oplysninger, der indholdsmæssigt vedrørte samme sag, inden for de seneste 15 år (afsnit 3.2.6), og
 - ▷ at FE i strid med FE-lovens § 6 a, stk. 1, ved en fejl ikke havde slettet 107 e-mails, som tjenesten på baggrund af tilsynets kontrol i 2022 havde oplyst ville blive slettet (afsnit 3.2.12).
- ▶ TET konstaterede
 - ▷ at FE i 2 ud af 39 kontrollerede tilfælde (5 procent) uberettiget havde foretaget søgning i rådata, idet tjenesten havde søgt i sådanne data, uden at søgningen skete på vegne af PET inden for rammerne af en af PET indhentet retskendelse, eller at FE selv havde indhentet retskendelse hertil, jf. FE-lovens § 3, stk. 3 (afsnit 3.2.3), og
 - ▷ at FE på baggrund af en ud af seks kontrollerede anmodninger fra PET i syv tilfælde uberettiget havde foretaget søgning i rådata, idet søgningerne ikke var tidsafgrænset i overensstemmelse med den retskendelse, som PET havde indhentet (afsnit 3.2.3).
- ▶ TET henstillede til, at FE hurtigst muligt gennemfører tiltag for at sikre, at oplysninger om i Danmark hjemmehørende personer, som opbevares i et system til håndtering

af ekstern kommunikation samt i et internt mailsystem, slettes i overensstemmelse med FE-lovens § 6.

TET vurderede at der, henset til den samlede mængde filer som opbevares i systemerne, er et væsentligt antal oplysninger om i Danmark hjemmehørende personer, der behandles i strid med slettefristen i FE-lovens § 6, stk. 1.

TETs vurdering er baseret på, at tilsynets kontrol af systemerne i både 2022 og 2023 viste, at der blev opbevaret oplysninger i strid med slettefristen i FE-lovens § 6, stk. 1, samt at FE ikke på nuværende tidspunkt foretager intern legalitetssikring eller egenkontrol med henblik på at sikre, at oplysninger, som opbevares i systemerne, slettes i overensstemmelse med FE-lovens § 6.

TET erfarede på baggrund af kontrollen af FEs sletning af oplysninger, at tjenesten generelt har vanskeligheder med at overholde FE-lovens regler om sletning i henhold til FE-lovens § 6, stk. 1, i systemer hvor der opbevares personoplysninger, som er ældre end 15 år.

TET bemærkede i forlængelse heraf, at antallet af oplysninger om i Danmark hjemmehørende personer i systemerne, som opbevares i strid med FE-lovens § 6, stk. 1, må forventes at stige, eftersom et væsentligt antal oplysninger hvert år vil nå slettefristen på 15 år. FE bør således forholde sig til, hvordan tjenesten fremover vil sikre, at FE-lovens § 6, stk. 1, overholdes, når et stigende antal af tjenestens systemer vil indeholde oplysninger, som er ældre end 15 år, og når den samlede mængde af oplysninger, som er ældre end 15 år, stiger.

FE oplyste på baggrund af TETs kontrol, at tjenesten som følge af tilsynets kontroller i 2022 og 2023 har igangsat et arbejde med at opdatere interne processer for sletning af data med henblik på at sikre rettidig sletning på tværs af tjenestens systemer. FE forventer, at disse processer vil blive udarbejdet i 2024 (afsnit 3.2.6).

- ▶ TET besluttede at indstille tre planlagte kontroller af FEs drevstrukturer i 2023, idet der fortsat ikke var etableret en løsning, som muliggør søgning i indholdet af drevstrukturerne.

TET vurderede, at FE i 2023 havde foretaget de skridt for at fremme etableringen af løsningen, som var mulige for tjenesten, og at forsinkelsen skyldtes udfordringer med eksterne leverancer (afsnit 3.2.8).

- ▶ TET fandt, at FE ikke var i stand til at angive efterspurgte oplysninger for helt centrale systemer og databaser for tjenestens behandling af rådata, idet tjenesten vurderede at tilsynets forespørgsel aktuelt ville trække på flere ressourcer, end de relevante afdelinger havde til rådighed.

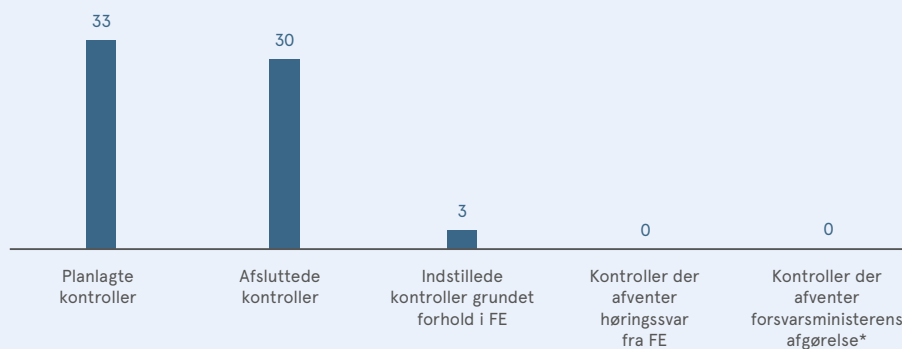
Det var TETs vurdering, at det er u hensigtsmæssigt i forhold til tilsynets tilrettelæggelse af kontrollen med FE, at tjenesten ikke var i stand til at angive de efterspurgte oplysninger, idet oplysningerne er nødvendige for at tilsynet kan foretage en oplyst vurdering af, hvilke dele af tjenestens systemer der bør udsættes for ekstern kontrol (afsnit 3.2.13).

- ▶ TET behandlede i 2023 anmodninger fra 22 fysiske eller juridiske personer om at undersøge, om FE uberettiget behandlede oplysninger om dem. TET konstaterede i den forbindelse, at FE i et tilfælde behandlede oplysninger, som ikke længere opfyldte behandlingsbetingelserne i FE-lovens § 4, stk. 1, eller § 5, stk. 1, idet

tjenesten ikke længere fandt det nødvendigt at behandle oplysningerne. FE har på den baggrund slettet oplysningerne. Det skal i den forbindelse bemærkes, at FE ikke er forpligtet til løbende af egen drift at gennemgå tjenestens sager og dokumenter mv. med henblik på at vurdere, om nævnte behandlingsbetingelser fortsat er opfyldt (afsnit 3.4.2).

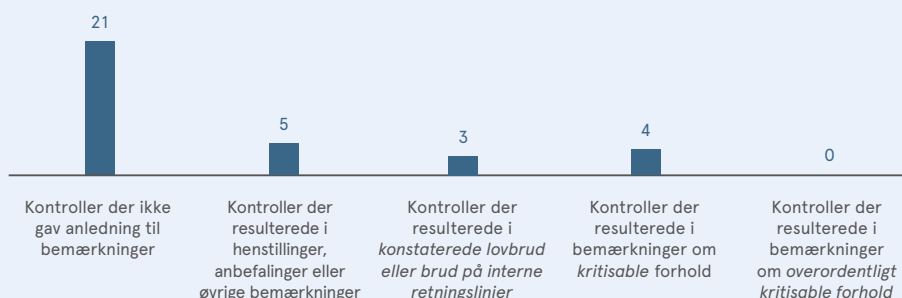
FE har i 2023 i to tilfælde forelagt spørgsmål om fortolkning af FE-loven for forsvarsministeren, idet der var uenighed mellem tjenesten og TET om fortolkningen af lovgivningen. Forsvarsministeren har den 20. februar 2024 afgjort, at FE skal følge TETs fortolkning vedrørende det ene spørgsmål, mens det andet fortolkningsspørgsmål fortsat afventer ministerens afgørelse (afsnit 3.6).

TETs kontrol af FE i 2023



*Se imidlertid afsnit 3.6

Resultater af TETs kontrol af FE i 2023



Note: Såfremt en kontrol har haft flere forskellige resultater, eksempelvis både henstillinger, konstateringer af lovbrud og bemærkninger om kritisable eller overordentligt kritisable forhold, vil disse tælle med under hver kategori.

3.2

Gennemførte kontroller af FE i 2023

Med henblik på at kontrollere, at FE i forbindelse med behandling af oplysninger om fysiske og juridiske personer overholder reglerne i FE-loven, foretog TET i 2023 kontrol af tjenestens

- ▶ målrettede indhentning af oplysninger (SIGINT) (afsnit 3.2.1),
- ▶ håndtering af rådata (afsnit 3.2.2),
- ▶ søgning i rådata (afsnit 3.2.3),
- ▶ indsamling af oplysninger fra åbne kilder (OSINT) (afsnit 3.2.4),
- ▶ elektroniske indhentning af non-kommunikation (ELINT) (afsnit 3.2.5),
- ▶ sletning af oplysninger (afsnit 3.2.6),
- ▶ netværksoperationer (CNO) (afsnit 3.2.7),
- ▶ behandling af oplysninger på drev (afsnit 3.2.8),
- ▶ videregivelse og behandling af oplysninger i kommunikationssystemer (afsnit 3.2.9),
- ▶ øvrige behandling af oplysninger (afsnit 3.2.10) og
- ▶ interne kontrol (afsnit 3.2.11).

Endvidere gennemførte TET i 2023

- ▶ opfølgning på TETs kontrol af FE i 2022 (afsnit 3.2.12) og
- ▶ tekniske undersøgelser og kortlægning af tjenestens it-landskab (afsnit 3.2.13).

3.2.1

Kontrol af FEs målrettede indhentning af oplysninger (SIGINT)

FE foretager ved Signals Intelligence (SIGINT) målrettet indhentning af oplysninger på baggrund af forskellige selektorer, eksempelvis telefonnumre og e-mailadresser.

Den elektroniske indhentning sker fra såvel permanente indhentningsfaciliteter som midlertidige installationer opstillet i udlandet. SIGINT kræver omfattende og teknisk komplekse it-systemer til at behandle det indhentede materiale, hvilket skyldes, at mængden af kommunikation stiger med voldsom hast, samtidig med at der hele tiden udvikles nye teknologier.

FEs overholdelse af reglerne om indhentning af oplysninger indebærer i relation til målrettet elektronisk indhentning mod en i Danmark hjemmehørende person, at indhentningen skal ske på baggrund af en af tjenesten indhentet retskendelse, jf. FE-lovens § 3, stk. 3, eller efter anmodning fra PET på grundlag af en af denne tjeneste indhentet retskendelse. Indhentningen skal i disse tilfælde altid foretages inden for de rammer, der fremgår af retskendelsen.

Indhentning efter FE-lovens § 3, stk. 3, er betinget af, at den pågældende person opholder sig i udlandet, og at der er bestemte grunde til at formode, at personen deltager i aktiviteter, der kan indebære eller forøge en terrortrussel mod Danmark og danske interesser.

TET foretog i 2023 løbende kontrol af FEs målrettede indhentning mod dansk-relaterede selektorer.

TETs bemærkninger

TETs kontrol af FEs målrettede indhentning af oplysninger i 2023 gav ikke anledning til bemærkninger.

3.2.2

Kontrol af FEs håndtering af rådata

FE tilvejebringer ved elektronisk indhentning meget store informationsmængder af ikke behandlede data (rådata). Rådata er kendetegnet ved, at det, indtil data udsættes for bearbejdning, ikke er muligt at afgøre, hvilke oplysninger der er indeholdt heri.

Rådata som tilvejebringes af FE skal som udgangspunkt slettes senest 15 år efter indhentningstidspunktet, jf. FE-lovens § 6, stk. 2. Behandlingsreglerne i FE-loven finder ikke i øvrigt anvendelse på rådata, førend disse data er blevet bearbejdet og dermed ikke længere kan kategoriseres som rådata.

FE har herudover mulighed for at udtrække oplysninger fra rådata ved at foretage søgning heri, eksempelvis efter oplysninger vedrørende bestemte selektorer, eksempelvis telefonnumre og e-mailadresser.

Det er afgørende, at rådata under og efter indhentningen håndteres sådan at der er sikkerhed for integriteten af oplysningerne heri, herunder i særlig grad at tidsstempling af rådata er korrekt. Korrekt tidsstempling af rådata medfører, at FE kan foretage søgning i eller sletning af rådata i overensstemmelse med henholdsvis FE-lovens § 3, stk. 3, jf. § 3 a, stk. 3, og FE-lovens § 6, stk. 2.

TET foretog i 2023 kontrol af ét af FEs systemer til opbevaring af rådata.

Hvilken betydning har tidsstempling af rådata?

Når FE indhenter rådata vil der typisk af denne data fremgå en tidsstempling, som angiver, hvornår det pågældende rådata er tilvejebragt.

Tidsstempling af rådata har betydning for, hvordan FE kan sikre, at tjenesten overholder FE-lovens regler for søgning i rådata og sletning af rådata.

BETYDNINGEN AF TIDSSTEMPLING VED SØGNING I RÅDATA

FEs virksomhed er rettet mod forhold i udlandet og der foretages derfor som udgangspunkt ikke søgning i rådata rettet mod i Danmark hjemmehørende personer.

Når FE i visse tilfælde alligevel foretager søgning i rådata rettet mod i Danmark hjemmehørende personer, vil dette altid skulle ske på baggrund af retskendelse, som er indhentet af FE eller PET. Retskendelserne vil ofte indeholde et specifikt tidsrum, som indgrebet må foretages inden for.

For at overholde retskendelsernes indhold vil FE foretage en tidsafgrænsning af de søgninger, som foretages på baggrund af retskendelsen.

Såfremt der er fejl i tidsstemplingen af den rådata, der søges i, vil der imidlertid være risiko for, at der ved søgningen vises data, som i realiteten vedrører en anden periode end den, som FE ved retskendelsen er berettiget til at fremsøge.

BETYDNINGEN AF TIDSSTEMPLING VED SLETNING AF RÅDATA

Tidsstemplet vil naturligt danne udgangspunktet for vurderingen af, hvornår der skal ske sletning af rådata i henhold til FE-lovens § 6, stk. 2. Hvis rådata ikke har et pålideligt tidsstempel, kan der derimod opstå tvivl om, hvor længe den pågældende rådata kan opbevares.

Efter omstændighederne vil det imidlertid også på andre måder kunne godtgøres, at FE overholder slettefristen for rådata.

TETs bemærkninger

TETs kontrol af FEs håndtering af rådata i 2023 gav ikke anledning til bemærkninger.

3.2.3

Kontrol af FEs søgning i rådata

FE tilvejebringer ved elektronisk indhentning meget store informationsmængder af ikke behandlede data (rådata). Rådata er kendetegnet ved, at det, indtil data udsættes for bearbejdning, ikke er muligt at afgøre, hvilke oplysninger der er indeholdt heri. En del af FEs bearbejdning foregår ved fremsøgning af specifikke oplysninger indeholdt i rådata.

FE må ikke af egen drift foretage søgning i rådata, hvis resultatet må forudses i overvejende grad at blive oplysninger om identificerbare i Danmark hjemmehørende personer, medmindre søgningen sker på baggrund af en af tjenesten indhentet retskendelse, jf. FE-lovens § 3, stk. 3. FE kan herudover foretage sådanne søgninger efter anmodning fra PET på grundlag af en af denne tjeneste indhentet retskendelse. Søgningen i rådata skal i disse tilfælde altid foretages inden for de rammer, der fremgår af retskendelsen. Søgning i rådata på baggrund af kendelser, som alene vedrører en bestemt periode, skal eksempelvis være tidsafgrænset alene til den pågældende periode.

Såfremt FE foretager søgning i rådata, hvor resultatet må forudses i overvejende grad at blive oplysninger om i Danmark hjemmehørende personer, uden at tjenesten har et lovligt grundlag for søgningen, vil den pågældende søgning være uberettiget. Årsagen til, at der uberettiget foretages søgning i rådata, kan blandt andet være manglende tidsafgrænsning i henhold til retskendelser, manglende frasortering af dansk-relaterede selektorer (eksempelvis telefonnumre) forinden samlet søgning på en længere række af selektorer, tastefejl eller søgning på selektorer, som ikke længere blev anvendt af en målperson.

FE estimerer, at tjenesten i 2023 har foretaget omkring 700.000 søgninger i rådata, hvoraf der i forbindelse med tjenestens interne kontrol er identificeret 303 søgninger rettet mod i Danmark hjemmehørende personer. Af de 303 søgninger har FE vurderet, at tjenesten i 25 tilfælde (8 procent) uberettiget har foretaget søgning i rådata.

TET foretog i 2023 løbende kontrol af FEs søgning i rådata.

På grundlag af loglister fra FEs systemer, der anvendes til søgning i rådata, har TET indledningsvist foretaget en maskinel filtrering af tjenestens søgninger med henblik

på at isolere de søgninger, der kan have relation til Danmark, og derefter frasortere falske positive (søgninger i rådata, der maskinelt er filtreret som dansk-relaterede, men ved nærmere gennemgang viser sig ikke at være det). Den maskinelle filtrering er nødvendig, idet dansk-relaterede søgninger som nævnt udgør en relativt lille del af den samlede mængde søgninger i rådata, som FE foretager.

Af de identificerede dansk-relaterede søgninger, som FE havde foretaget, anmodede TET efter en konkret vurdering tjenesten om uddybende bemærkninger.

TET foretog herudover i 2023 en målrettet kontrol af FEs søgning i rådata på baggrund af anmodning fra PET.

TETs bemærkninger

TETs kontrol af FEs søgning i rådata gav anledning til følgende bemærkninger:

- ▶ TET konstaterede, at FE i 2 ud af 39 kontrollerede tilfælde (5 procent) uberettiget havde foretaget søgning i rådata, idet tjenesten havde søgt i sådanne data, uden at søgningen skete på vegne af PET inden for rammerne af en af PET indhentet retskendelse, eller at FE selv havde indhentet retskendelse hertil, jf. FE-lovens § 3, stk. 3. Søgningerne blev foretaget i henholdsvis 2022 og 2023.
- ▶ TET konstaterede, at FE på baggrund af en ud af seks kontrollerede anmodninger fra PET i syv tilfælde uberettiget havde foretaget søgning i rådata, idet søgningerne ikke var tidsafgrænset i overensstemmelse med den retskendelse, som PET havde indhentet. Søgningerne blev foretaget i 2022.

De uberettigede søgninger var i alle tilfælde ligeledes blevet konstateret af FE i forbindelse med tjenestens interne kontrol.

3.2.4

Kontrol af FEs indsamling af oplysninger fra åbne kilder (OSINT)

FEs indsamling af oplysninger via åbne kilder – også benævnt Open Source Intelligence (OSINT) – omfatter avanceret og systematisk indsamling af oplysninger fra blandt andet internettet, eksempelvis kommunikation i åbne netfora, samt trykte medier, tv mv.

FE kan indsamle oplysninger fra åbne kilder, når oplysningerne kan have betydning for tjenestens efterretningsmæssige virksomhed rettet mod forhold i udlandet, eller når oplysningerne er nødvendige for tjenestens øvrige virksomhed. Indsamling adskiller sig fra elektronisk indhentning blandt andet ved, at FE af egen drift må foretage målrettet indsamling af oplysninger mod i Danmark hjemmehørende personer, forudsat at ovennævnte krav er opfyldt.

TET foretog i 2023 kontrol af ét af FEs systemer til indsamling af oplysninger fra åbne kilder.

TETs bemærkninger

TETs kontrol af FEs indsamling af oplysninger fra åbne kilder i 2023 gav ikke anledning til bemærkninger.

Som en del af FEs elektroniske indhentning (SIGINT) foretager tjenesten indhentning mod non-kommunikation, eksempelvis radarsignaler – også kaldet Electronic Intelligence (ELINT).

FEs overholdelse af reglerne om tilvejebringelse af oplysninger indebærer i relation til ELINT, at oplysninger, der vedrører i Danmark hjemmehørende personer, som udgangspunkt kun må komme til tjenesten i hænde ved en tilfældighed, medmindre personen er omfattet af FE-lovens § 3, stk. 3.

TET foretog i 2023 kontrol af ét af FEs systemer, som anvendes til ELINT.

TETs bemærkninger

TETs kontrol af FEs anvendelse af ELINT i 2023 gav ikke anledning til bemærkninger.

FE skal i henhold til FE-lovens § 6, stk. 1, slette oplysninger om i Danmark hjemmehørende personer, der er tilvejebragt som led i tjenestens efterretningsmæssige virksomhed, når der ikke inden for de seneste 15 år er tilvejebragt nye oplysninger, som indholdsmæssigt vedrører samme sag.

En kompleks sletteregel

FE-lovens § 6, stk. 1, har følgende ordlyd:

”Forsvarets Efterretningstjeneste skal, medmindre andet følger af lov eller bestemmelser fastsat i medfør af lov, slette oplysninger om i Danmark hjemmehørende fysiske og juridiske personer, der er tilvejebragt som led i Forsvarets Efterretningstjenestes virksomhed efter § 1, stk. 1, når der ikke er tilvejebragt nye oplysninger, der indholdsmæssigt vedrører samme sag, inden for de seneste 15 år.”

Slettefristen i FE-lovens § 6, stk. 1, kan efter TETs opfattelse i praksis være yderst vanskelig for FE at iagttage, idet iagttagelsen af bestemmelsen for hver enkelt oplysning i tjenestens systemer forudsætter en selvstændig vurdering af

- 1) hvorvidt oplysningerne er tilvejebragt som led i tjenestens virksomhed efter FE-lovens § 1, stk. 1,
- 2) hvorvidt den omhandlede person aktuelt er hjemmehørende i Danmark, og
- 3) hvorvidt der efterfølgende er tilvejebragt nye oplysninger, der indholdsmæssigt vedrører samme sag.

I relation til det første kriterie vil oplysninger tilvejebragt før FE-lovens ikrafttrædelse den 1. januar 2014 ikke nødvendigvis kunne identificeres som værende tilvejebragt som led i FEs virksomhed efter FE-lovens § 1, stk. 1, henset til at tjenesten ikke før ikrafttrædelsen har skulle kunne foretage en sådan identifikation, hvorfor tjenestens systemer ikke nødvendigvis understøtter en mærkning eller kategorisering af tilvejebragte oplysninger.

I forhold til det andet kriterie vil en persons status som hjemmehørende i Danmark kunne ændre sig over tid. Selvom FE allokere ressourcer til at markere oplysninger vedrørende i Danmark hjemmehørende personer, vil det være vanskeligt for tjenesten at sikre en korrekt markering af alle oplysninger vedrørende i Danmark hjemmehørende personer.

I forhold til det tredje kriterie sker FEs behandling af oplysninger på tværs af mange forskelligartede systemer, og arbejdet har en analytisk og teknisk kompleksitet, som sjældent gør det meningsfuldt at opdele arbejdet i sager, som det kendes fra andre forvaltningsmyndigheder. Det er således vanskeligt at konstatere, om nye oplysninger vedrører en allerede eksisterende sag, idet FE som udgangspunkt ikke arbejder med sager i klassisk forstand.

De praktiske udfordringer, som efter TETs opfattelse, er forbundet med iagttagelsen af slettefristen i FE-lovens § 6, stk. 1, kan til dels imødegås af FE ved i videst muligt omfang at systemunderstøtte håndtering af bestemmelsens overholdelse, herunder ved sikring af relevant metadata på tjenestens oplysninger og en centralt styret revision på tværs af tjenestens it-infrastruktur.

TET foretog i 2023 kontrol af FEs overholdelse af FE-lovens § 6, stk. 1, ved

- ▶ kontrol af tjenestens behandling af oplysninger i et analysesystem,
- ▶ kontrol af tjenestens behandling af oplysninger i et system til håndtering af ekstern kommunikation,
- ▶ kontrol af tjenestens behandling af oplysninger i et internt mailsystem og
- ▶ kontrol af tjenestens behandling af oplysninger tilvejebragt ved en konkret operation.

TETs kontrol var fokuseret på oplysninger, som var tilvejebragt mere end 15 år før tilsynets kontrol, og som tilsynet vurderede indeholdt oplysninger om i Danmark hjemmehørende personer.

FE vurderede i relation til ovenstående kontroller, at de oplysninger, som var omfattet af TETs kontrol, kunne slettes, idet de alle var ældre end 15 år, jf. slettefristen i FE-lovens § 6, stk. 1, og da væsentlige hensyn til varetagelsen af tjenestens efterretningsmæssige opgaver ikke gjorde det nødvendigt at undlade sletning, jf. FE-lovens § 6, stk. 3.

Vedrørende TETs kontrol af en konkret operation, kunne det ikke på baggrund af den af tilsynet gennemførte kontrol vurderes, om de udtrukne filer indeholdt oplysninger vedrørende i Danmark hjemmehørende personer. FE blev derfor ved høring anmodet om at forholde sig hertil. FE foretog imidlertid ikke en vurdering af, hvorvidt filerne indeholdt oplysninger om i Danmark hjemmehørende personer, men slettede disse med henvisning til FE-lovens § 6, stk. 1.

TETs bemærkninger

TETs kontrol af FEs sletning af oplysninger i 2023 gav anledning til følgende bemærkninger:

- ▶ TET fandt det kritisabelt, at FE behandlede 8 ud af 30 udtrukne filer i et analysesystem i strid med FE-lovens § 6, stk. 1, da de var ældre end 15 år, og da tjenesten ikke var bekendt med, om der var tilvejebragt nye oplysninger, der indholdsmæssigt vedrørte samme sag, inden for de seneste 15 år.

FE havde oplyst, at tjenesten af ressourcemæssige hensyn ikke havde gennemgået filerne enkeltvist, da de alle var ældre end 15 år og alligevel efter tjenestens opfattelse kunne slettes.

Endvidere fandt TET, at stikprøvens fejlrate på 27 procent med stor sandsynlighed vil være gældende for de resterende 324 filer, der udgjorde populationen for tilsynets stikprøve, hvorfor tilsynet henstillede til, at FE enten sletter filerne eller foretager en vurdering af, om tjenesten fortsat lovligt kan behandle filerne i henhold til FE-lovens § 6.

- ▶ TET fandt det kritisabelt, at FE behandlede 7 ud af 15 udtrukne filer i et system til håndtering af ekstern kommunikation i strid med FE-lovens § 6, stk. 1, da de var ældre end 15 år, og da tjenesten ikke var bekendt med, om der var tilvejebragt nye oplysninger, der indholdsmæssigt vedrørte samme sag, inden for de seneste 15 år.

FE havde oplyst, at tjenesten af ressourcemæssige hensyn ikke havde vurderet dette konkret, da de pågældende filer var ældre end 15 år og alligevel efter tjenestens opfattelse kunne slettes.

Endvidere fandt TET, at stikprøvens fejlrate på 47 procent med stor sandsynlighed vil være gældende for de resterende 116 filer, der udgjorde populationen for tilsynets stikprøve, hvorfor tilsynet henstillede til, at FE sletter filerne eller foretager en vurdering af, om tjenesten fortsat lovligt kan behandle filerne i henhold til FE-lovens § 6.

- ▶ TET fandt det kritisabelt, at FE behandlede 11 ud af 30 udtrukne mails i et internt mailsystem i strid med FE-lovens § 6, stk. 1, da de var ældre end 15 år, og da tjenesten ikke var bekendt med, om der var tilvejebragt nye oplysninger, der indholdsmæssigt vedrørte samme sag, inden for de seneste 15 år.

FE havde oplyst, at tjenesten af ressourcemæssige hensyn ikke havde vurderet dette konkret, da de pågældende mails var ældre end 15 år og alligevel efter tjenestens opfattelse kunne slettes.

Endvidere fandt TET, at stikprøvens fejlrate på 37 procent med stor sandsynlighed vil være gældende for de resterende 1.089 mails, der udgjorde populationen for tilsynets stikprøve, hvorfor tilsynet henstillede til, at FE sletter de pågældende mails eller foretager en vurdering af, om tjenesten fortsat lovligt kan behandle filerne i henhold til FE-lovens § 6.

- ▶ TET vurderede, at der, henset til den samlede mængde filer som opbevares i FEs system til håndtering af ekstern kommunikation samt interne mailsystem, vil være et væsentligt antal oplysninger om i Danmark hjemmehørende personer, der behandles i strid med slettefristen i FE-lovens § 6, stk. 1.

TETs vurdering er baseret på, at tilsynets kontrol af systemerne i både 2022 og 2023 viste, at der blev opbevaret oplysninger i strid med slettefristen i FE-lovens § 6, stk. 1, samt at FE ikke på nuværende tidspunkt foretager intern legalitetssikring eller egenkontrol med henblik på at sikre, at oplysninger, som opbevares i systemerne, slettes i overensstemmelse med FE-lovens § 6.

TET bemærkede i forlængelse heraf, at antallet af oplysninger om i Danmark hjemmehørende personer i de pågældende systemer, som opbevares i strid med FE-lovens § 6, stk. 1, må forventes at stige, eftersom et væsentligt antal oplysninger hvert år vil nå slettefristen på 15 år.

- ▶ TET henstillede til, at FE hurtigst muligt gennemfører tiltag for at sikre, at oplysninger om i Danmark hjemmehørende personer, som opbevares i systemet til håndtering af ekstern kommunikation samt i det interne mailsystem, slettes i overensstemmelse med FE-lovens § 6.

- ▶ TET erfarede på baggrund af kontrollen af FEs sletning af oplysninger i 2023, at FE generelt har vanskeligheder med at overholde FE-lovens regler om sletning i henhold til FE-lovens § 6, stk. 1, i systemer hvor der opbevares personoplysninger, som er ældre end 15 år.

FE bør forholde sig til, hvordan tjenesten fremover vil sikre, at FE-lovens § 6, stk. 1, overholdes, når et stigende antal af tjenestens systemer vil indeholde oplysninger, som er ældre end 15 år, og når den samlede mængde af oplysninger, som er ældre end 15 år, stiger.

- ▶ FE oplyste på baggrund af TETs kontrol, at tjenesten som følge af tilsynets kontroller i 2022 og 2023 har igangsat et arbejde med at opdatere interne processer for sletning af data med henblik på at sikre rettidig sletning på tværs af tjenestens systemer. FE forventer, at disse interne processer vil blive udarbejdet i 2024.
- ▶ TET fandt ikke, at der var grundlag for at kritisere FE for opbevaring af 77 filer tilvejebragt ved en konkret operation, som var ældre end 15 år, da tilsynet ikke på baggrund af den gennemførte kontrol kunne konkludere, at filerne indeholdt oplysninger om i Danmark hjemmehørende personer.

FE havde oplyst, at tjenesten af ressourcemæssige hensyn ikke havde gennemgået de 77 filer enkeltvist, da de alle var ældre end 15 år og alligevel efter tjenestens opfattelse kunne slettes.

TET fandt det problematisk, at FE ikke havde forholdt sig til, hvorvidt de 77 filer indeholdt oplysninger om i Danmark hjemmehørende personer, på trods af at tilsynet eksplicit havde anmodet tjenesten herom.

3.2.7

Kontrol af FEs netværksoperationer (CNO)

FEs netværksindhentning – også benævnt Computer Network Exploitation (CNE) – er aktiv elektronisk indhentning af oplysninger mod computernetværk, som typisk kræver, at en medarbejder fra tjenesten skaffer sig adgang til lukkede netfora, it-systemer og computere.

FE støtter herudover Forsvaret med offensive militære cyberoperationer – også benævnt cyberangreb eller Computer Network Attacks (CNA) – hvor formålet er at angribe en modstanders digitale infrastruktur.

TET foretager ikke kontrol af FEs offensive militære cyberoperationer, idet operationerne gennemføres efter Forsvarslovens regler. TET kan derimod foretage kontrol af den behandling af oplysninger om i Danmark hjemmehørende personer samt håndtering af rådata, som måtte blive gennemført af FE forud for eller efter operationen.

FEs netværksindhentning og militære cyberoperationer benævnes samlet som netværksoperationer eller Computer Network Operations (CNO).

TET foretog i 2023 kontrol af et system, som anvendes af FE i forbindelse med tjenestens CNO.

TETs bemærkninger

TETs kontrol af FEs anvendelse af CNO i 2023 gav ikke anledning til bemærkninger.

3.2.8

Kontrol af FEs behandling af oplysninger på drev

FE anvender drev til opbevaring af oplysninger i forbindelse med mange forskellige dele af tjenestens virksomhed.

TET planlagde i 2023 at foretage tre kontroller af forskellige drevstrukturer i FE.

TETs bemærkninger

TET besluttede at indstille tre planlagte kontroller af FEs drevstrukturer i 2023, idet der fortsat ikke var etableret en løsning, som muliggør søgning i indholdet af drevstrukturerne.

TET vurderede, at FE i 2023 havde foretaget de skridt for at fremme etableringen af løsningen, som var mulige for tjenesten, og at forsinkelsen skyldtes udfordringer med eksterne leverancer.

3.2.9

Kontrol af FEs videregivelse og behandling af oplysninger i kommunikationssystemer

FE indgår i bilaterale og multilaterale samarbejder med efterretningstjenester i udlandet, hvor tjenesterne udveksler oplysninger af efterretningsmæssig karakter. Udveksling om indhentningsmetoder, teknologier, kapaciteter samt specifikke oplysninger sker med henblik på, at FE i sidste ende modtager oplysninger fra partnerne, der i vidt omfang indgår i tjenestens analyser og derigennem i en betydelig del af de produkter, som tjenesten udarbejder.

FE videregiver tillige oplysninger til nationale samarbejdspartnere, eksempelvis PET og øvrige myndigheder inden for Forsvarsministeriets område.

FE anvender i forbindelse med videregivelsen forskellige kommunikationssystemer, hvor der ofte tillige er mulighed for at foretage behandling af oplysninger, eksempelvis opbevaring af ind- og udgående kommunikation i kopi.

TET foretog i 2023 kontrol af fire af FEs kommunikationssystemer.

TETs bemærkninger

TETs kontrol af FEs videregivelse og behandling af oplysninger i kommunikationssystemer i 2023 gav ikke anledning til bemærkninger.

3.2.10

Kontrol af FEs øvrige behandling af oplysninger

FE behandler, herunder opbevarer, oplysninger om i Danmark hjemmehørende personer i et stort antal meget forskelligartede systemer.

TET foretog i 2023 kontrol af ét af FEs systemer, som anvendes til at behandle oplysninger.

TETs bemærkninger

TETs kontrol af FEs øvrige behandling af oplysninger i 2023 gav ikke anledning til bemærkninger.

FE foretager løbende en intern kontrol af tjenestens overholdelse af konkrete dele af FE-loven. Til brug for tilrettelæggelsen af den interne kontrol udarbejder FE årligt en risikoanalyse af tjenestens overholdelse af lovkrav samt en plan for den interne kontrol i det følgende år. FE orienterer løbende TET om tilrettelæggelsen af den interne kontrol samt resultatet heraf, herunder ved fremsendelse af tjenestens risikoanalyse og kontrolplan.

TET foretog i 2023 kontrol af FEs interne kontrol. Kontrollen omfattede FEs interne kontrol i 2022 samt tjenestens planlægning heraf for 2023.

FE orienterede i september 2023 TET om tjenestens

- ▶ risikoanalyse vedrørende overholdelse af lovkrav og
- ▶ kontrolplan for 2023.

FE orienterede i 2023 derudover løbende TET om tjenestens interne kontrol.

TETs bemærkninger

TETs kontrol af FEs interne kontrol i 2023 gav ikke anledning til bemærkninger.

TET foretager årligt kontrol af, om FE har gennemført de handlinger, som tjenesten på baggrund af tilsynets kontrol i det foregående år tilkendegav at ville gennemføre.

TET foretog i 2023 opfølgning på tilsynets kontrol af FE i 2022.

TET foretog en gennemgang af de oplysninger, som FE i forbindelse med tilsynets kontroller i 2022 erklærede sig enig i at slette samt tjenestens opfølgning på de anmodninger og anbefalinger, som tilsynet afgav over for tjenesten på baggrund af tilsynets kontroller i 2022. Gennemgangen skete endvidere med henblik på at konstatere, om FE havde foretaget de ændringer, som tjenesten i forbindelse med kontrollerne i 2022 havde tilkendegivet over for TET, at tjenesten ville foretage.

TETs bemærkninger

TETs opfølgning på tilsynets kontrol af FE i 2022 gav anledning til følgende bemærkninger:

- ▶ TET fandt det kritisabelt, at FE i strid med FE-lovens § 6 a, stk. 1, ved en fejl ikke havde slettet 107 e-mails, som tjenesten på baggrund af tilsynets kontrol i 2022 havde oplyst ville blive slettet.
- ▶ TET afventer fortsat at modtage orientering fra FE om, at fem tiltag, som tjenesten i forbindelse med tilsynets kontrol i 2022 har oplyst vil blive gennemført, er blevet gennemført.

FEs it-systemer og underliggende databaser, hvori der behandles oplysninger, udgør et komplekst og dynamisk landskab af forskellige teknologier og datatyper. For at kunne

navigere i dette komplekse it-landskab og løse TETs primære opgaver, har tilsynet i 2023 gennemgået og verificeret omfattende dele af FEs it-landskab, og arbejder løbende med at sikre et opdateret kendskab til tjenestens systemer.

Det er en forudsætning for meningsfuld kontrol af FE, at TET har kendskab til tjenestens samlede it-infrastruktur, således at kontrollen kan målrettes de dele af infrastrukturen, som udgør størst risiko for behandling i strid med FE-lovgivningen.

TET foretog i 2023 verificeringskontroller af FEs it-infrastruktur ved

- ▶ kontrol af to netværk i tjenesten,
- ▶ kortlægning af tjenestens serverinfrastruktur og
- ▶ kortlægning af tjenestens databaser til opbevaring af rådata.

TETs bemærkninger

TETs kortlægning af databaser til opbevaring af rådata gav anledning til følgende bemærkninger:

- ▶ TET fandt, at FE ikke var i stand til at angive efterspurgte oplysninger for helt centrale systemer og databaser for tjenestens behandling af rådata, idet tjenesten vurderede, at tilsynets forespørgsel aktuelt ville trække på flere ressourcer, end de relevante afdelinger havde til rådighed.

Det var TETs vurdering, at det er uhensigtsmæssigt i forhold til tilsynets tilrettelæggelse af kontrollen med FE, at tjenesten ikke var i stand til at angive de efterspurgte oplysninger, idet oplysningerne er nødvendige for at tilsynet kan foretage en oplyst vurdering af, hvilke dele af tjenestens systemer der bør udsættes for ekstern kontrol.

TETs kontrol af netværk og kortlægning af FEs serverinfrastruktur i 2023 gav ikke anledning til bemærkninger.

3.3

FEs orientering af TET

Det følger af lovforslagets bemærkninger til FE-loven, at FE løbende skal orientere TET om anvendelsen af en række bestemmelser i loven. FE skal således orientere TET om

- ▶ tjenestens beslutninger i medfør af lovens § 6, stk. 3, om at undlade at slette oplysninger, som har nået slettefristen på 15 år i bestemmelsens stk. 1 og 2,
- ▶ alle væsentlige spørgsmål vedrørende tjenestens behandling af oplysninger om i Danmark hjemmehørende fysiske og juridiske personer og
- ▶ nye administrative retningslinjer, som udstedes i medfør af lovens § 1, stk. 5, § 4, stk. 3, og § 5, stk. 3.

FE orienterede i 2023 løbende TET om følgende:

- ▶ Væsentlige spørgsmål vedrørende tjenestens behandling af oplysninger om i Danmark hjemmehørende fysiske og juridiske personer

3.4 Anmodninger om indsigt efter FE-lovens §§ 9 og 10

3.4.1 TETs behandling af anmodninger

Når en i Danmark hjemmehørende fysisk eller juridisk person anmoder TET om at undersøge, hvorvidt FE uberettiget behandler oplysninger om den pågældende, foretager tilsynet en undersøgelse heraf hos tjenesten, hvor tilsynet har adgang til enhver oplysning og alt materiale, der er af betydning for tilsynets virksomhed.

Det kan være både ressourcekrævende og kompliceret at afdække alle oplysninger, som FE måtte behandle om en person, men TET bestræber sig på at fremsøge alle oplysninger, som tjenesten måtte behandle om en person, der anmoder om indirekte indsigt.

Når undersøgelserne er tilendebragt, vurderer TET, om FE efter tilsynets opfattelse uberettiget behandler oplysninger om den pågældende person. Finder TET, at dette er tilfældet, pålægger tilsynet FE at slette oplysningerne. Når TET har sikret, at der herefter ikke længere uberettiget behandles oplysninger om den pågældende, besvarer tilsynet henvendelsen.

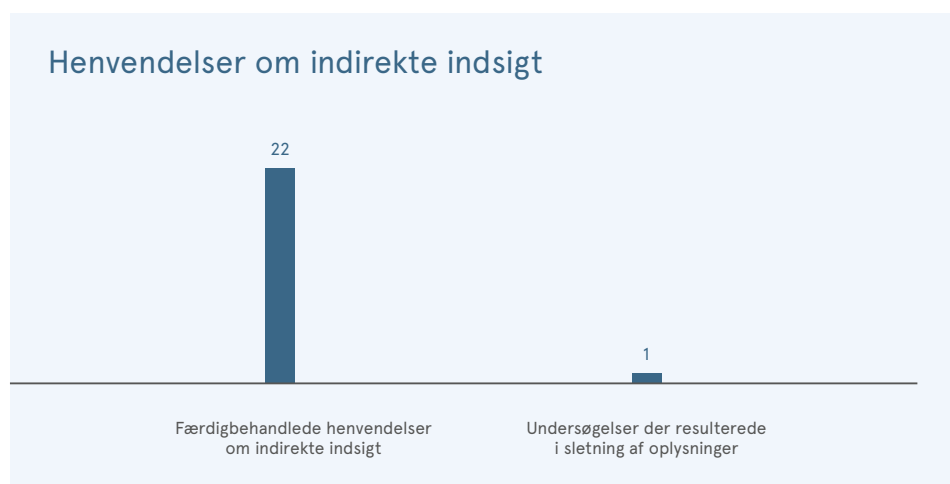
Hvor særlige forhold taler herfor, kan TET pålægge FE at give en i Danmark hjemmehørende fysisk eller juridisk person indsigt i oplysninger, som tjenesten behandler om vedkommende, eller indsigt i, om tjenesten behandler oplysninger om vedkommende. I de tilfælde hvor TET modtager en anmodning om indsigt i oplysninger, foretager tilsynet en undersøgelse af, hvilke oplysninger FE måtte behandle om den pågældende, ligesom tjenestens bemærkninger indhentes, inden tilsynet træffer afgørelse efter bestemmelsen. I forbindelse med anmodninger om indirekte indsigt undersøger TET af egen drift, om særlige forhold måtte tale for at pålægge FE at give hel eller delvis indsigt i de nævnte oplysninger.

3.4.2 Antal anmodninger og sagsbehandlingstid

I 2023 behandlede TET anmodninger fra 22 fysiske eller juridiske personer om at undersøge, om FE uberettiget behandlede oplysninger om dem. TET konstaterede i den forbindelse, at FE i ét tilfælde behandlede oplysninger, som ikke længere opfyldte behandlingsbetingelserne i FE-lovens § 4, stk. 1, eller § 5, stk. 1, idet tjenesten ikke længere fandt det nødvendigt at behandle oplysningerne. FE har på den baggrund slettet oplysningerne. Det skal i den forbindelse bemærkes, at FE ikke er forpligtet til løbende af egen drift at gennemgå tjenestens sager og dokumenter mv. med henblik på at vurdere, om nævnte behandlingsbetingelser fortsat er opfyldt

Den gennemsnitlige sagsbehandlingstid af de færdigbehandlede anmodninger var i 2023 på 97 dage, hvoraf 20 dage udgjorde sagsbehandlingstid hos FE. I forhold til 2022 faldt den gennemsnitlige sagsbehandlingstid med 102 dage.

TET tilstræber at besvare anmodningerne om indsigt så hurtigt som muligt, men undersøgelserne kan som nævnt både være ressourcekrævende og komplicerede. Resultatet heraf forelægges TET på et månedligt møde, hvor tilsynet træffer afgørelse om spørgsmålene.



Det bemærkes, at det er en forudsætning for TETs varetagelse af sin opgave i forbindelse med den indirekte indsigtsordning, at FEs oplysninger om i Danmark hjemmehørende fysiske og juridiske personer lagres i it-systemer, hvori det er muligt at foretage effektive opslag.

TET udarbejder en særskilt risikovurdering og -analyse specifikt for tilsynets opgaver i relation til FE efter den indirekte indsigtsordning, blandt andet med henblik på at sikre at tilsynets undersøgelser i forbindelse med anmodninger om indirekte indsigt er effektive og relevante. TETs undersøgelser omfatter en række centrale systemer i FE. TET har imidlertid vurderet, at undersøgelserne bør omfatte yderligere ét system, som ikke er omfattet på nuværende tidspunkt, da det ikke er teknisk muligt at foretage søgninger heri, hvilket påvirker fuldstændigheden af tilsynets undersøgelser.

3.5

FEs sagsbehandlingstider i 2023

TET fremsendte 16 høringer til FE i forbindelse med tilsynets kontrolvirksomhed i 2023. FE besvarede 14 af TETs høringer inden for den angivne frist og 2 efter udløbet af den angivne frist. FEs gennemsnitlige fristoverskridelse ved tjenestens besvarelse af høringer efter udløbet af den angivne frist var på fem arbejdsdage.

3.6

Sager forelagt forsvarsministeren til afgørelse

TET kan som led i sin kontrol af FE afgive udtalelser over for tjenesten, hvori tilsynet blandt andet kan tilkendegive sin opfattelse af, om tjenesten overholder FE-lovens regler.

TET afgiver ved afslutningen af hver kontrol en udtalelse til FE, hvor resultatet af tilsynets kontrol beskrives. Udtalelsen kan herudover indeholde en beskrivelse af et eller flere tiltag, som TET vurderer at FE bør foretage. Hvis FE undtagelsesvist måtte beslutte ikke at følge en henstilling i en udtalelse fra TET, skal tjenesten underrette tilsynet herom og uden unødigt ophold forelægge sagen for forsvarsministeren til afgørelse. Såfremt forsvarsministeren måtte beslutte ikke at følge henstillingen fra TET, skal regeringen orientere Folketingets Udvalg vedrørende Efterretningstjenesterne herom. TETs reaktionsmuligheder over for FE er beskrevet nærmere i afsnit 2.3 i appendiks samt i FE-lovens § 16.

FE har i 2023 i to tilfælde forelagt spørgsmål om fortolkning af FE-loven for forsvarsministeren, idet der var uenighed mellem tjenesten og TET om fortolkningen af lovgivningen. Forsvarsministeriet har den 20. februar 2024 afgjort et af spørgsmålene:

Nyhedsartiklers status

TET og FE har i 2023 i relation til et antal konkrete kontroller drøftet fortolkningen af begrebet rådata i FE-loven.

Drøftelserne har vist, at TET og FE var uenige om hvorvidt nyhedsartikler, som indsamles af tjenesten uden at der forinden er foretaget en nærmere gennemgang af nyhedsartiklens indhold, skal betragtes som rådata indtil det tidspunkt, hvor en medarbejder i FE eventuelt foretager en nærmere behandling heraf.

TET har på den baggrund den 3. oktober 2023 anmodet FE om at forelægge fortolkningsspørgsmålene for forsvarsministeren til afgørelse. FE har den 23. oktober 2023 forelagt de pågældende spørgsmål for ministeren.

Den umiddelbare konsekvens af, at nyhedsartikler betragtes som rådata ville være, at FE ikke i relation til opbevaring af nyhedsartikler vil være forpligtet til at overholde behandlingsreglerne i FE-lovens §§ 4 og 5, at indholdet af nyhedsartikler ikke længere vil være omfattet af TETs undersøgelser i henhold til FE-lovens § 10.

Forsvarsministeren har den 20. februar 2024 afgjort fortolkningsspørgsmålet vedrørende nyhedsartiklers status som rådata. Forsvarsministeren fandt, i overensstemmelse med TETs fortolkning, at ulæste nyhedsartikler, som modtages via nyhedsabonnementer, ikke kan kategoriseres som rådata i FE-lovens forstand.

Følgende skema giver et overblik over sager forelagt forsvarsministeren siden TETs oprettelse i 2014:

SPØRGSMÅL	DATO FOR FORELÆGGELSE	STATUS
<p>Hvorvidt nyhedsartikler, som indsamles af FE uden at der forinden er foretaget en nærmere gennemgang af nyhedsartiklens indhold, skal betragtes som rådata.</p> <p>Nærmere behandlet i nærværende årsregørelse (afsnit 3.6).</p>	23. oktober 2023	<p>Afgjort den 20. februar 2024.</p> <p>Forsvarsministeren fandt, at ulæste nyhedsartikler, som modtages via nyhedsabonnementer, ikke kan kategoriseres som rådata i FE-lovens forstand.</p>
<p>Hvorvidt FE i forbindelse med overholdelsen af FE-sikkerhedsbekendtgørelsens § 3 for hvert af tjenestens systemer er forpligtet til at foretage vurdering af, hvilke foranstaltninger der kan tilvejebringe et tilstrækkeligt sikkerhedsniveau.</p> <p>Nærmere behandlet i TETs årsregørelse for 2022 (afsnit 2.2.9).</p>	4. august 2023	Afventer forsvarsministerens afgørelse.
<p>Hvorvidt TET ved fortolkningen af FE-sikkerhedsbekendtgørelsens § 3 kan anvende ISO 27001-standarden, der er valgt som statslig sikkerhedsstandard, til at udfylde de overordnede forpligtelser for FE i relation til behandlingssikkerhed, som fremgår af bekendtgørelsen.</p> <p>Nærmere behandlet i TETs årsregørelse for 2021 (afsnit 1.2.8).</p>	2. maj 2022	Afventer forsvarsministerens afgørelse.
<p>Hvorvidt TETs kompetenceområde efter FE-lovens § 15 omfatter FEs indhentning og videregivelse af rådata, samt hvorvidt FE-sikkerhedsbekendtgørelsens regler finder anvendelse på rådata.</p> <p>TET anmodede på baggrund af FE-kommisionens beretning selvstændigt forsvarsministeren om at tage stilling til fortolkningen af FE-loven. Forelæggelsen skete derfor ikke i henhold til FE-lovens § 16.</p> <p>Nærmere behandlet i TETs årsregørelse for 2022 (afsnit 3).</p>	2. februar 2022	<p>Afgjort den 16. januar 2023.</p> <p>Forsvarsministeren fandt,</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ at TET ikke skal foretage kontrol af, at FEs indhentning og videregivelse af rådata overholder de krav, som følger af FE-loven, og ▶ at FE ikke er forpligtet til at sikre rådata i overensstemmelse med FE-sikkerhedsbekendtgørelsen, idet bekendtgørelsen ikke finder anvendelse på rådata.

Appendiks

1. OM FORSVARETS EFTERRETNINGSTJENESTE

Forsvarets Efterretningstjeneste (FE) har som hovedopgave at være

- ▶ Danmarks udenrigs- og militære efterretningstjeneste,
- ▶ Danmarks militære sikkerhedstjeneste og
- ▶ national it-sikkerhedsmyndighed.

FEs efterretningsmæssige virksomhed er rettet mod forhold i udlandet, og tjenestens opgave er i den forbindelse at indsamle, indhente, bearbejde, analysere og formidle oplysninger om forhold i udlandet af betydning for Danmark og danske interesser med henblik på at tilvejebringe det efterretningsmæssige grundlag for dansk udenrigs-, sikkerheds- og forsvarspolitik samt medvirke til at forebygge og modvirke trusler mod Danmark og danske interesser.

I FEs arbejde som udenrigs- og militær efterretningstjeneste skal begrebet danske interesser forstås bredt og kan eksempelvis omfatte politiske, militære og økonomiske områder samt teknisk-videnskabelige oplysninger af betydning for Danmarks sikkerhed, dansk økonomi mv.

FE er en all source-efterretningstjeneste, hvilket betyder, at tjenesten beskæftiger sig med alle typer af informationsindhentning. Dette omfatter overordnet følgende indhentningsdiscipliner:

- ▶ Signals Intelligence (SIGINT): Elektronisk indhentning af forskellige typer af signaler, herunder dataoverførsler mellem computernetværk, telekommunikation mv. Denne indhentning finder sted fra permanente indhentningsfaciliteter i Danmark eller indhentningsfaciliteter opstillet i udlandet.
- ▶ Computer Network Exploitation (CNE): Elektronisk indhentning mod computernetværk. Denne indhentning kræver, at FE skaffer sig adgang til lukkede netfora, it-systemer og computere, hvilket kræver stor indsigt i it.
- ▶ Human Intelligence (HUMINT): Fysisk indhentning ved brug af menneskelige kilder. Denne indhentning finder sted ved, at en person ansat ved FE, kaldet en føringsofficer eller indhenter, skaffer oplysninger fra andre personer, hvilket typisk gøres ved at overtale kilden til at videregive oplysninger, som det ikke var meningen, at vedkommende skulle videregive.
- ▶ Imagery Intelligence (IMINT): Indhentning af efterretninger der baserer sig på billedmateriale indhentet af forskellige sensorer.
- ▶ Open Source Intelligence (OSINT): Avanceret og systematisk indsamling af oplysninger fra åbne kilder, hvilket typisk omfatter offentligt tilgængelig information fra internettet mv.

FEs opgave som militær sikkerhedstjeneste er at beskytte Forsvaret mod spionage, sabotage, terrorisme og andre former for kriminalitet. Denne beskyttelse omfatter

blandt andet medarbejdere, materiel og bygninger såvel i Danmark som i udlandet. Som militær sikkerhedstjeneste er FE samtidig national sikkerhedsmyndighed inden for Forsvarsministeriets område.

FE har desuden til opgave at levere en militær Computer Network Operations (CNO) kapacitet til Forsvaret. I forbindelse med CNO-kapaciteten støtter FE Forsvaret ved at skaffe efterretninger om en modstander eller ved at angribe modstanderens digitale infrastruktur. En beslutning om at anvende CNO-kapaciteten offensivt træffes på samme måde, som beslutninger om indsættelse af andre militære magtmidler, herunder med inddragelse af Folketinget.

De juridiske rammer for FEs virksomhed følger i det væsentlige af FE-loven med tilhørende bekendtgørelse og PNR-loven. FE-loven regulerer blandt andet FEs opgaver samt tilvejebringelse, intern behandling og videregivelse af personoplysninger.

FE er tillige undergivet ekstern kontrol af Forsvarsministeriet, Rigsrevisionen, domstolene, Folketingets Ombudsmand og Folketingets Udvalg vedrørende Efterretningstjenesterne.

FEs opgave som national it-sikkerhedsmyndighed er ikke omfattet af FE-loven. Denne opgave er derimod reguleret af lov nr. 713 af 25. juni 2014 om Center for Cybersikkerhed med senere ændringer (herefter CFCS-loven), der trådte i kraft den 1. juli 2014. Efter denne lov skal TET tillige føre tilsyn med, at Center for Cybersikkerhed (CFCS) behandler personoplysninger i overensstemmelse med lovgivningen, og afgive en årlig redegørelse herom til forsvarsministeren.

CFCS, der er en del af FE, er Danmarks nationale it-sikkerhedsmyndighed og nationalt kompetencecenter på cybersikkerhedsområdet. CFCS' opgave er at bidrage til at beskytte den digitale infrastruktur i Danmark og til at styrke dansk robusthed mod cyberangreb. I denne funktion har CFCS særligt fokus på at imødegå avancerede cyberangreb mod danske myndigheder og virksomheder, der varetager samfundsvigtige opgaver.

2. OM TILSYNET MED EFTERRETNINGSTJENESTERNE

TETS VIRKSOMHED

Personale i 2023 (ansatte)	8
Finanslovsbevilling i 2023 (mio. kr.)	10,1

Tilsynet med Efterretningstjenesterne (TET) er et uafhængigt kontrolorgan, der fører tilsyn med, at Politiets Efterretningstjeneste (PET), Forsvarets Efterretningstjeneste (FE), Center for Cybersikkerhed (CFCS) og Politiets PNR-enhed (PPNR) behandler personoplysninger i overensstemmelse med lovgivningen.

TET udøver sine funktioner i fuld uafhængighed og er således ikke undergivet tjenestebefalinger fra Justitsministeriet, Forsvarsministeriet eller andre administrative myndigheder med hensyn til udøvelsen af sin virksomhed.

TET består af fem medlemmer, der er udpeget af justitsministeren efter forhandling med forsvarsministeren. Formanden, der skal være landsdommer, er udpeget efter indstilling fra præsidenterne for Østre Landsret og Vestre Landsret, mens de øvrige medlemmer er udpeget efter drøftelser med Folketingets Udvalg vedrørende Efterretningstjenesterne.

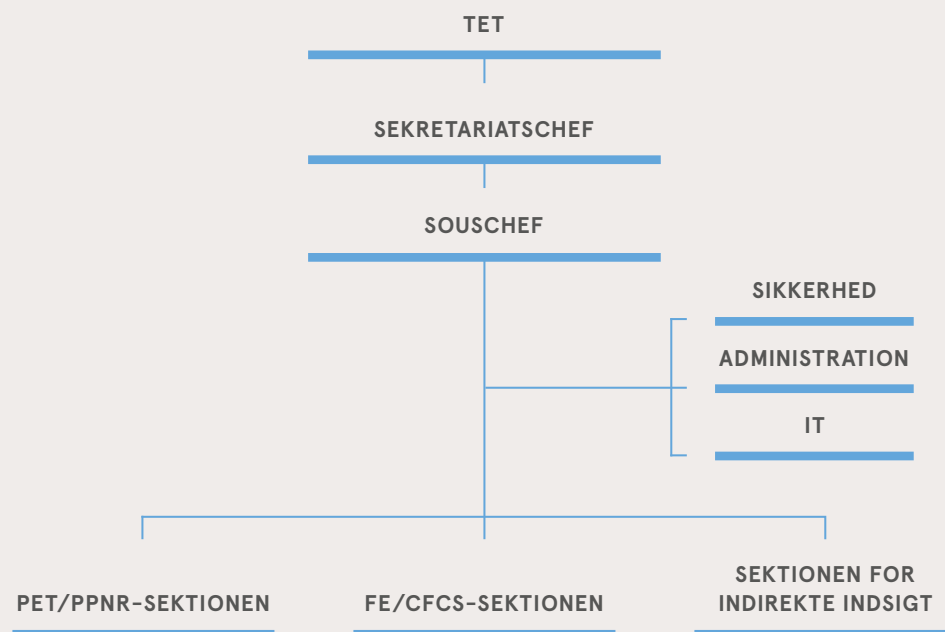
Medlemmerne var ved udgangen af 2023:

- ▶ Landsdommer Michael Kistrup, Østre Landsret (formand)
- ▶ Juridisk chef Pernille Christensen, Kommunernes Landsforening
- ▶ Professor Henrik Udsen, Københavns Universitet
- ▶ Professor Rebecca Adler-Nissen, Københavns Universitet
- ▶ Direktør Jesper Fisker, Kræftens Bekæmpelse

Medlemmerne udpeges for en periode på fire år med mulighed for genbeskikkelse for yderligere fire år. Ved TETs etablering i 2014 blev to medlemmer udpeget for to år med mulighed for genbeskikkelse for yderligere fire år med henblik på at sikre mod en samtidig og fuldstændig udskiftning af tilsynets medlemmer, idet de efterfølgende funktionsperioder er forskudt to år i forhold til hinanden.

TET bistås af et sekretariat, der alene er undergivet tilsynets instruktion. TET bestemmer selv, hvem der skal ansættes til sekretariatet, herunder hvilken uddannelsesmæssig baggrund og øvrige kvalifikationer de pågældende skal have. Ved udgangen af 2023 bestod sekretariatet af en sekretariatschef, der varetager den daglige ledelse, en souschef, tre jurister, to it-konsulenter og en kontorfunktionær.

TETs sekretariat er opdelt i sektioner, der beskæftiger sig med henholdsvis PET/PPNR, FE/CFCS og anmodninger om indirekte indsigt. Med henblik på at sikre faglig koordinering og erfaringsudveksling arbejder TETs medarbejdere på tværs af sektionerne.



2.1

TETs opgaver i forhold til FE

Ifølge FE-loven skal TET efter klage eller af egen drift påse, at FE behandler oplysninger om i Danmark hjemmehørende fysiske og juridiske personer, det vil sige personer med en kvalificeret tilknytning til det danske samfund, i overensstemmelse med de nærmere bestemmelser herom i FE-loven samt regler udstedt i medfør heraf. TET påser, at FE overholder lovens regler om

- ▶ tilvejebringelse af oplysninger, herunder indsamling og indhentning,
- ▶ intern behandling af oplysninger, herunder frister for sletning af oplysninger,
- ▶ videregivelse af oplysninger, herunder til PET og til andre danske forvaltningsmyndigheder, private, udenlandske myndigheder og internationale organisationer, og
- ▶ forbud mod at behandle oplysninger om her i landet hjemmehørende fysiske personer alene på baggrund af de pågældendes lovlige politiske virksomhed.

TET påser endvidere, at PNR-lovens regler om

- ▶ tilvejebringelse af oplysninger,
- ▶ intern behandling af oplysninger, herunder afmaskering, og
- ▶ videregivelse af oplysninger

overholdes, når PPNR tilvejebringer, behandler og videregiver oplysninger på vegne af FE.

TETs opgave er at føre legalitetskontrol med, at FE behandler oplysninger om i Danmark hjemmehørende fysiske og juridiske personer i overensstemmelse med lovgivningen, og skal således ikke påse, hvorvidt tjenesten udfører sine opgaver på en hensigtsmæssig måde, herunder hvorledes tjenesten prioriterer sine ressourcer, da dette beror på en efterretningsmæssig vurdering.

TET afgør selv intensiteten af sin kontrol, herunder i hvilket omfang kontrollen skal være fuldstændig eller stikprøvevis, hvilke sagsområder der særskilt skal prioriteres, og i hvilket omfang tilsynet vil tage sager op af egen drift. Der er ikke givet nærmere retningslinjer for TETs udførelse af sin kontrol, udover at det i lovens forarbejder er forudsat, at tilsynet som led i sine undersøgelser blandt andet foretager inspektionsbesøg hos FE, og at antallet af disse besøg er i størrelsesordenen 3-5 om året.

Efter anmodning fra en i Danmark hjemmehørende fysisk eller juridisk person undersøger TET tillige, om FE uberettiget behandler oplysninger om den pågældende. TET sikrer, at dette ikke er tilfældet, og giver herefter den pågældende meddelelse herom (den indirekte indsigtssordning). Det fremgår af forarbejderne til loven, at det af TETs meddelelse alene skal kunne udledes, at der ikke uberettiget behandles oplysninger om den pågældende. Det skal således ikke fremgå eller kunne udledes, om der ikke behandles eller har været behandlet oplysninger, om der tidligere uberettiget har været behandlet oplysninger, eller om der berettiget behandles oplysninger.

2.2

TETs adgang til oplysninger i FE

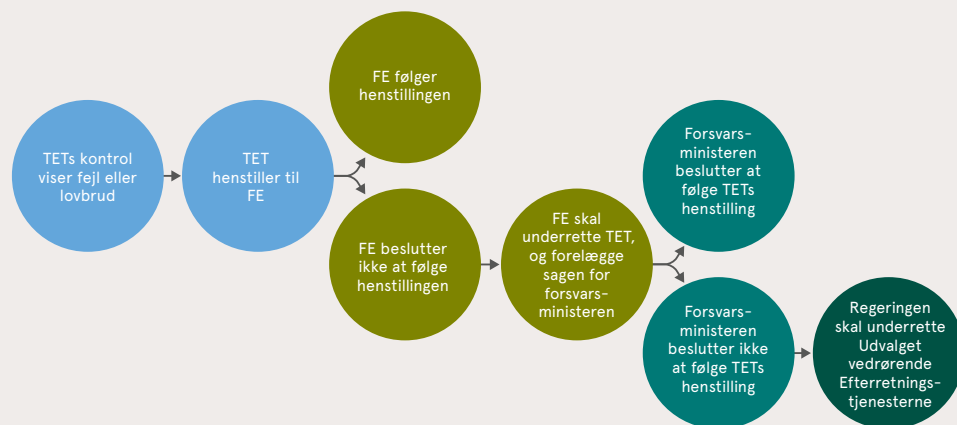
TET kan hos FE kræve enhver oplysning og alt materiale, der er af betydning for tilsynets virksomhed, og har til enhver tid ret til at få adgang til alle lokaler, hvorfra der er adgang til de oplysninger, som behandles, eller hvor tekniske hjælpemidler anvendes. TET kan endvidere afkræve FE skriftlige udtalelser om faktiske og retlige forhold af betydning for tilsynets kontrolvirksomhed, ligesom tilsynet kan anmode om, at en repræsentant for tjenesten er til stede med henblik på at redegøre for de behandlede sager.

FE har stillet lokaler til rådighed for TET, hvorfra tilsynet på egen hånd kan foretage søgninger i tjenestens it-systemer.

2.3

TETs reaktionsmuligheder

TET har som hovedregel ikke kompetence til at påbyde FE bestemte foranstaltninger i forhold til behandling af oplysninger. TET kan derimod afgive udtalelser over for FE, hvori tilsynet blandt andet kan tilkendegive sin opfattelse af, om tjenesten overholder reglerne om behandling af oplysninger. TET afgiver ved afslutningen af hver kontrol en udtalelse til FE, hvor resultatet af tilsynets kontrol beskrives. Udtalelsen kan herudover indeholde en beskrivelse af et eller flere tiltag, som TET vurderer at FE bør foretage. Hvis FE undtagelsesvist måtte beslutte ikke at følge en henstilling i en udtalelse fra TET, skal tjenesten underrette tilsynet herom og uden unødigt ophold forelægge sagen for forsvarsministeren til afgørelse. Såfremt forsvarsministeren måtte beslutte ikke at følge henstillingen fra TET, skal regeringen orientere Folketingets Udvalg vedrørende Efterretningstjenesterne herom.



TET skal underrette forsvarsministeren om forhold, som ministeren efter tilsynets opfattelse bør have kendskab til.

Som led i den indirekte indsigtssystem, ifølge hvilken TET som nævnt efter anmodning fra en fysisk eller juridisk i Danmark hjemmehørende person undersøger, om FE uberettiget behandler oplysninger om den pågældende, kan tilsynet pålægge tjenesten at slette oplysninger, som tjenesten efter tilsynets opfattelse behandler med urette.

TET afgiver en årlig redegørelse om sin virksomhed til forsvarsministeren. Redegørelsen, der offentliggøres, giver en generel information om karakteren af det tilsyn, der udøves med FE. Det fremgår således af forarbejderne til loven, at sigtet med den årlige redegørelse er at give en generel information om karakteren af det tilsyn, der udøves med tjenesten, herunder en generel beskrivelse af, hvilke forhold TET måtte have valgt særligt at interessere sig for. TET vil også kunne modtage oplysninger om, i hvor mange tilfælde tilsynet har fundet, at efterretningstjenestens behandling af personoplysninger ikke har været i overensstemmelse med reglerne, herunder i hvor mange tilfælde tilsynet som led i den indirekte indsigtssystem har pålagt tjenesten at slette oplysninger.

TET afgav senest en årlig redegørelse om sin virksomhed til forsvarsministeren i juni 2023. Redegørelsen blev forelagt Folketingets Udvalg vedrørende Efterretningstjenesterne og blev herefter offentliggjort i november 2023.

3. RETSGRUNDLAG

- 1) Lov om Forsvarets Efterretningstjeneste (FE) (lovbekendtgørelse nr. 1287 af 28. november 2017, som senest ændret ved lov nr. 1706 af 27. december 2018) (FE-loven)
- 2) Bekendtgørelse om behandlingssikkerhed ved Forsvarets Efterretningstjenestes behandling af personoplysninger (Bekendtgørelse nr. 1028 af 11. juli 2018) (FE-sikkerhedsbekendtgørelsen)
- 3) Lov om indsamling, anvendelse og opbevaring af oplysninger om flypassagerer (PNR-loven) (lov nr. 1706 af 27. december 2018 som senest ændret ved lov nr. 2601 af 28. december 2021)
- 4) Bekendtgørelse om PNR-enhedens behandling af PNR-oplysninger (bekendtgørelse nr. 1035 af 29. juni 2020 som senest ændret ved bekendtgørelse nr. 2562 af 17. december 2021)

3.1 Tilvejebringelse af oplysninger

3.1.1 Om indsamling og indhentning af oplysninger, jf. FE-lovens § 3

Det følger af FE-lovens § 3, stk. 1, at FE kan indsamle og indhente oplysninger, der kan have betydning for tjenestens efterretningsmæssige virksomhed, og at tjenesten ved denne virksomhed rettet mod forhold i udlandet kan medtage oplysninger om i Danmark hjemmehørende fysiske og juridiske personer og personer, der opholder sig i Danmark. For så vidt angår FE's øvrige virksomhed kan tjenesten indsamle og indhente oplysninger, der er nødvendige for denne virksomhed, jf. lovens § 3, stk. 4. Det væsentligste formål med bestemmelsen er at understrege, at FE i sin efterretningsmæssige virksomhed rettet mod forhold i udlandet er berettiget til at indsamle og indhente data, herunder rådata, gennem blandt andet elektronisk indhentning og fysisk indhentning, blot disse data på indsamlings- eller indhentningstidspunktet vurderes at kunne have betydning for tjenestens efterretningsmæssige virksomhed. Indhentningen skal være sagligt begrundet, hvilket i relation til indhentning af rådata indebærer, at der anlægges et generelt saglighedskrav.

Ifølge lovforslagets bemærkninger til bestemmelsen må FE i forbindelse med sin elektroniske indhentning kun medtage såkaldte tilfældighedsfund om i Danmark hjemmehørende personer, mens tjenesten i forbindelse med sin fysiske indhentning af oplysninger har mulighed for at tilvejebringe sådanne oplysninger, uden at disse har karakter af tilfældighedsfund. FE kan imidlertid ikke af egen drift aktivt iværksætte fysisk indhentning mod en i forvejen kendt og identificeret person, som er hjemmehørende i Danmark, men som måtte befinde sig i udlandet. Sådant målrettet indhentning kan alene ske efter anmodning fra PET, medmindre betingelserne i lovens § 3, stk. 3, er opfyldt.

Efter bestemmelsens stk. 3 har tjenesten mulighed for at iværksætte målrettet efterretningsmæssig indhentning af oplysninger om en i Danmark hjemmehørende fysisk person, når denne opholder sig i udlandet, og der er bestemte grunde til at formode, at den pågældende deltager i aktiviteter, der kan indebære eller forøge en terrortrussel mod Danmark og danske interesser. Bestemmelsen afviger fra det almindelige udgangspunkt i FE-loven, hvorefter oplysninger om i Danmark hjemmehørende personer alene må komme tjenesten i hænde ved en tilfældighed. Medfører indhentningen indgreb i meddelelshemmeligheden, skal FE indhente retskendelse hertil.

I lovens forarbejder anføres om kontrollen med bestemmelsen, at denne særligt omfatter en kontrol af, at oplysninger i forbindelse med den elektroniske indhentning, der vedrører i Danmark hjemmehørende fysiske og juridiske personer, er kommet FE i hænde ved en tilfældighed eller er indhentet efter anmodning fra PET, herunder om nødvendigt efter retskendelse. Dette betyder i relation til det generelle relevanskraft, som gælder for FEs indhentning af rådata, at TET ikke fører kontrol hermed. Dette skyldes at det endnu ikke på tidspunktet for indhentningen af rådata er muligt at fastslå, om der indgår oplysninger om i Danmark hjemmehørende personer i heri.

Begrebet *i Danmark hjemmehørende fysiske personer* omfatter danske statsborgere, nordiske statsborgere og andre udlændinge med ret til ophold i Danmark, hvis vedkommende er tilmeldt folkeregistret samt asylansøgere med (kendt) ophold i Danmark i mere end 6 måneder, mens *i Danmark hjemmehørende juridiske personer* omfatter partier, foreninger, organisationer, virksomheder mv., som i kraft af deres hovedkontor mv. har deres overvejende tilknytning her til landet.

Det er anført i de almindelige bemærkninger til bestemmelsen, at denne ikke ændrer på den grundlæggende arbejdsdeling og samarbejdsform mellem PET og FE. Dette indebærer blandt andet, at FE videregiver alle oplysninger, der indhentes efter bestemmelsen til PET. Er der et grundlag for, at PET kan indhente retskendelse efter retsplejelovens regler, er det tillige fortsat disse regler, der skal danne grundlag for indhentningen.

FE-loven er ikke gældende for Grønland og Færøerne, hvorfor FE-lovens bestemmelser ikke omfatter FEs eventuelle tilvejebringelse og behandling af oplysninger på grønlandsk og færøsk territorium. TET har således ikke kompetence til at føre kontrol hermed. Dette adskiller sig fra retstilstanden i forhold til PET-loven, som ved anordning er sat i kraft for både Grønland og Færøerne, samt CFCS-loven, som ved anordning er sat i kraft for Grønland.

3.2 Intern behandling af oplysninger

3.2.1 Om intern behandling af oplysninger, jf. FE-lovens §§ 3 e-5

Efter FE-lovens § 3 e, stk. 1-7, finder en række almindelige databeskyttelsesprincipper anvendelse ved FEs behandling af indsamlede og indhentede oplysninger vedrørende i Danmark hjemmehørende fysiske og juridiske personer.

Af lovforslagets bemærkninger fremgår, at der som udgangspunkt skal benyttes de samme almindelige databeskyttelsesprincipper mv. ved vurderingen af, hvilke grund-

læggende betingelser der skal være opfyldt ved FEs behandling af personoplysninger som ved vurderingen af andre danske myndigheders behandling af personoplysninger.

Det følger af lovens § 4, stk. 1, og § 5, stk. 1, at FE kan behandle enhver oplysning om i Danmark hjemmehørende fysiske og juridiske personer, hvis behandlingen

- 1) sker med samtykke,
- 2) må antages at have betydning for varetagelsen af tjenestens opgaver efter § 1, stk. 1, (som efterretningstjeneste) og § 1, stk. 4, ("øvrige opgaver" henlagt til tjenesten) eller
- 3) er nødvendig for varetagelsen af tjenestens opgaver efter § 1, stk. 2, (som militær sikkerhedstjeneste).

Ved FEs elektroniske indhentning indsamles meget store informationsmængder, som på indhentningstidspunktet er ikke-behandlede data. Sådanne data betegnes som "rådata" og er kendetegnet ved, at det, indtil de udsættes for bearbejdning, herunder om nødvendigt dekryptering og oversættelse, ikke er muligt at afgøre, hvilke oplysninger der måtte ligge gemt i disse data. Bearbejdning er således en forudsætning for at erkende karakteren af indhold og vurdere, om de indhentede oplysninger er relevante for FEs efterretningsmæssige og analytiske arbejde.

Ifølge forarbejderne til loven finder lovens behandlings- og videregivelsesregler i princippet anvendelse på rådata, der indeholder personoplysninger, men den praktiske administration af reglerne må ske under hensyn til disse datas særlige karakter. Dette betyder, at lovens bestemmelser om intern behandling og videregivelse af oplysninger og om lovlig politisk virksomhed kun meningsfuldt kan anvendes i relation til rådata, når disse data er blevet bearbejdet (og dermed ikke længere er rådata). Princippet i den tidligere persondatalov om god databehandlingskultur og behandlingssikkerhed skal derfor i relation til FEs indhentning og behandling af rådata forstås under hensyntagen til disse datas særlige karakter. Dette indebærer, at der for kravet i den tidligere persondatalovs § 5, stk. 2, som er videreført i FE-lovens § 3 e, stk. 2, om saglighed i behandlingen af data, skal anlægges et generelt saglighedskrav i forhold til indhentningen af rådata, idet indhentningen skal være sagligt begrundet. Endvidere indebærer bestemmelsen, at rådata, der indhentes af FE, skal anvendes til de formål, hvortil de er indhentet, og ikke må opbevares længere, end formålet tilsiger.

3.2.2

Om sletning af oplysninger, jf. FE-lovens §§ 6 og 6 a

Efter FE-lovens § 6 skal FE, medmindre andet følger af lov eller bestemmelser fastsat i medfør af lov, slette oplysninger om i Danmark hjemmehørende fysiske og juridiske personer, der er tilvejebragt som led i FEs efterretningsmæssige virksomhed, når der ikke er tilvejebragt nye oplysninger, der indholdsmæssigt vedrører samme sag, inden for de seneste 15 år. Sletning af sådanne oplysninger kan dog undlades, hvis væsentlige hensyn til varetagelsen af FEs efterretningsmæssige opgaver gør det nødvendigt. Ifølge lovforslagets bemærkninger til bestemmelsen, som alene omfatter oplysninger om i Danmark hjemmehørende fysiske og juridiske personer, der er tilvejebragt som led i FEs efterretningsmæssige virksomhed, fastsætter bestemmelsen en overordnet slettefrist for oplysninger, der opbevares hos FE.

Af bestemmelsen i § 6 a, stk. 1, fremgår, at når FE i forbindelse med sine aktiviteter bliver opmærksom på, at sager eller dokumenter mv. ikke længere opfylder behandlingsbe-

tingelserne i § 4, stk. 1, og § 5, stk. 1, skal disse slettes, uanset om slettefristen i § 6, stk. 1, er udløbet, men at tjenesten ikke herudover er forpligtet til løbende af egen drift at gennemgå tjenestens sager og dokumenter mv. med henblik på at vurdere, om nævnte behandlingsbetingelser fortsat er opfyldt.

I bemærkningerne til lovforslagets enkelte bestemmelser præciseres vedrørende § 6 a, stk. 1, at begrebet "aktiviteter" skal forstås bredt og omfatter alle de opgaver, som FE beskæftiger sig med. Begrebet omfatter således foruden operationelle aktiviteter også eksempelvis FEs opgaver i forbindelse med anmodninger om indirekte indsigt, jf. lovens § 10, og stikprøvekontroller foretaget af TET.

Det følger af bestemmelsen i § 6 a, stk. 2, at FE uanset bestemmelserne i § 3 e, §§ 4-5 samt § 6, stk. 1 og 3, ikke er forpligtet til at slette oplysninger, der ikke opfylder behandlingsbetingelserne i § 4, stk. 1, og § 5, stk. 1, hvis oplysningerne indgår i dokumenter mv., som i øvrigt opfylder nævnte behandlingsbetingelser, jf. dog § 10, stk. 2.

I bemærkningerne til lovforslagets enkelte bestemmelser vedrørende § 6 a, stk. 2, præciseres, at bestemmelsen angår sletning på oplysningsniveau, hvorimod bestemmelsen i stk. 1 vedrører sletning på sags- og dokumentniveau. FE er således ikke forpligtet til at slette på oplysningsniveau, selv om tjenesten i forbindelse med sine aktiviteter bliver opmærksom på, at en konkret oplysning ikke længere opfylder behandlingsbetingelserne i § 4, stk. 1, og § 5, stk. 1, hvis oplysningen indgår i dokumenter mv., som fortsat lever op til disse behandlingsbetingelser, og for hvilke slettefristen ikke er udløbet. Den foreslåede ændring indebærer endvidere, at TET i forbindelse med sine stikprøvekontroller fortsat kan påse, om en sag eller et dokument mv. som helhed lever op til de nævnte behandlingsbetingelser, men at FE som udgangspunkt ikke vil være forpligtet til at slette enkeltoplysninger, der indgår i dokumenter mv., som skal bevares, i forbindelse med sådanne stikprøvekontroller. FE vil dog fortsat være forpligtet til at slette oplysninger, hvis det konstateres, at disse er tilvejebragt i strid med lovens § 3.

Der findes i anden lovgivning, herunder navnlig arkivlovgivningen, regler, der indebærer, at FE ikke er berettiget til at slette oplysninger. Sådanne regler skal FE følge, hvilket indebærer, at tjenesten er afskåret fra at slette oplysningerne, idet FE-lovens § 6 foreskriver, at tjenestens forpligtelse til at slette oplysninger ikke skal gælde, hvis andet følger af lov eller bestemmelser fastsat i medfør af lov.

3.2.3

Om behandlingssikkerhed, jf. FE-sikkerhedsbekendtgørelsen §§ 2-5

Ifølge FE-lovens § 4, stk. 2, og § 5, stk. 2, kan forsvarsministeren fastsætte nærmere regler om FEs behandling af oplysninger om fysiske og juridiske i Danmark hjemmehørende personer. I medfør heraf er udstedt bekendtgørelse nr. 1028 af 11. juli 2018 (bekendtgørelse om behandlingssikkerhed ved Forsvarets Efterretningstjenestes behandling af personoplysninger) (FE-sikkerhedsbekendtgørelsen) vedrørende behandlingssikkerheden i FE.

Ifølge forarbejderne til lov nr. 503 af 23. maj 2018, som gennemførte en række konsekvensændringer til FE-loven som følge af vedtagelsen af databeskyttelsesloven og databeskyttelsesforordningen, er det forudsat, at niveauet af behandlingssikkerhed efter bekendtgørelser fastsat i henhold til FE-lovens § 4, stk. 2, og § 5, stk. 2, ikke er lavere efter reglerne, som tidligere har været gældende ifølge den tidligere persondatalovs § 41, stk. 1-4, og § 42 samt bekendtgørelser udstedt i medfør heraf. FE-sikkerhedsbekendtgørelsen fortolkes i overensstemmelse hermed.

Ifølge FE-sikkerhedsbekendtgørelsens § 2 må personer, virksomheder mv., der udfører arbejde under FE eller FEs databehandlere, som får adgang til oplysninger, kun behandle disse efter instruks fra tjenesten, medmindre andet følger af lov eller bestemmelser fastsat i henhold til lov. Der er ikke særlige formkrav til instrukserne, som således efter omstændighederne kan følge af en bestemt stillingsbetegnelse eller af det forhold, at FE autoriserer en ansat eller andre til at have adgang til bestemte oplysninger. Kravet om, at vedkommende person mv. kun må behandle oplysninger i overensstemmelse med instruks fra FE, indebærer blandt andet, at personen mv. ikke må behandle oplysninger til andre formål end dem, som tjenesten har fastsat – herunder til egne formål – samt at vedkommende ikke må behandle oplysninger efter instruks fra andre end tjenesten.

Efter FE-sikkerhedsbekendtgørelsens § 3 skal FE træffe de fornødne tekniske og organisatoriske sikkerhedsforanstaltninger mod, at oplysninger hændeligt eller ulovligt tilintetgøres, fortabes eller forringes, samt mod at de kommer til uvedkommendes kendskab, misbruges eller i øvrigt behandles i strid med loven, og tilsvarende gælder for tjenestens databehandlere. For oplysninger, som behandles for FE, og som er af særlig interesse for fremmede magter, skal der træffes foranstaltninger, der muliggør bortskaffelse eller tilintetgørelse i tilfælde af krig eller lignende forhold, jf. FE-sikkerhedsbekendtgørelsens § 4.

Når FE overlader en behandling af oplysninger til en databehandler, skal tjenesten sikre sig, at databehandleren kan træffe de i FE-sikkerhedsbekendtgørelsens § 3 og § 4 nævnte tekniske og organisatoriske sikkerhedsforanstaltninger, og påse, at dette sker, jf. FE-sikkerhedsbekendtgørelsens § 5, stk. 1. Gennemførelse af en behandling ved en databehandler skal ske i henhold til en skriftlig aftale parterne imellem, jf. FE-sikkerhedsbekendtgørelsens § 5, stk. 2.

3.3

Videregivelse af oplysninger

3.3.1

Om videregivelse af oplysninger, jf. FE-lovens § 7

FE-lovens § 7 om videregivelse af oplysninger indeholder i stk. 1 en bestemmelse om, at FE kan videregive oplysninger til PET, hvis videregivelsen kan have betydning for varetagelsen af tjenesternes opgaver. Denne vide adgang til videregivelse af oplysninger til PET er begrundet i de to efterretningstjenesters nært forbundne arbejdsområder.

Efter bestemmelsens stk. 2 kan FE videregive personoplysninger om en i Danmark hjemmehørende fysisk person til andre danske forvaltningsmyndigheder (end PET), private, udenlandske myndigheder og internationale organisationer, hvis betingelserne for intern behandling i FE-lovens § 3 e og § 4 er opfyldt. Videregivelse af oplysninger vedrørende rent private forhold kan imidlertid kun ske, hvis betingelserne i databeskyttelseslovens § 8, stk. 2, tillige er opfyldt. Dette indebærer, at oplysningerne kun må videregives, hvis

- 1) den registrerede har givet sit udtrykkelige samtykke til videregivelsen,

- 2) videregivelsen sker til varetagelse af private eller offentlige interesser, der klart overstiger hensynet til de interesser, der begrundet hemmeligholdelse, herunder hensynet til den oplysningen angår,
- 3) videregivelsen er nødvendig for udførelsen af en myndigheds virksomhed eller påkrævet for en afgørelse, som myndigheden skal træffe, eller
- 4) hvis videregivelsen er nødvendig for udførelsen af en persons eller virksomheds opgaver for det offentlige.

For FEs videregivelse af oplysninger om i Danmark hjemmehørende juridiske personer til andre danske forvaltningsmyndigheder (end PET), private, udenlandske myndigheder og internationale organisationer gælder efter lovens § 7, stk. 3, at betingelserne for intern behandling i lovens § 3 e, stk. 1-5 og 7, og § 5 skal være opfyldt.

Under hensyn til de alvorlige konsekvenser for de registrerede, der efter omstændighederne vil kunne være forbundet med videregivelse af oplysninger, suppleres betingelserne for videregivelse i lovens § 7, stk. 2 og 3, af en betingelse i stk. 4, hvorefter FEs videregivelse af oplysninger efter stk. 2 og 3 kun kan ske, hvis videregivelsen efter en konkret vurdering må anses for forsvarlig.

Af lovforslagets bemærkninger til § 7, stk. 4, fremgår, at denne afgørelse skal træffes efter en konkret afvejning af samtlige foreliggende omstændigheder. I afvejningen må navnlig indgå det nærmere indhold af oplysningerne, formålet med videregivelsen og en vurdering af den skadevirkning, som en videregivelse vurderes at kunne få for den, som oplysningerne vedrører. Forsvarlighedsvurderingen kan falde forskelligt ud, alt efter om videregivelse skal ske til en anden dansk forvaltningsmyndighed, en privat person eller organisation, en udenlandsk myndighed eller en international organisation. Ved videregivelse til udenlandske myndigheder vil det kunne indgå i vurderingen, om videregivelsen af personoplysningerne sker med henblik på at forebygge og efterforske alvorlig international kriminalitet, som også Danmark har en væsentlig interesse i at bekæmpe. Også forholdene i det eventuelle modtagerland må indgå i vurderingen. Det forudsættes, at bestemmelsen om videregivelse suppleres af regler af processuel karakter fastsat administrativt, som, i lighed med hvad der tidligere fulgte af FEs interne retningslinjer om blandt andet samarbejdet med udenlandske efterretningstjenester, skal omfatte klare bestemmelser om betingelserne for videregivelse af personidentificerbare oplysninger til udenlandske samarbejdspartnere. TET vil have mulighed for at påse FEs overholdelse af disse regler.

3.4 Lovlig politisk virksomhed

3.4.1 Om lovlig politisk virksomhed, jf. FE-lovens § 8

FE-lovens § 8 om lovlig politisk virksomhed indeholder i stk. 1 en bestemmelse om, at en i Danmark hjemmehørende fysisk persons deltagelse i lovlig politisk virksomhed ikke i sig selv kan begrunde, at FE behandler oplysninger om den pågældende. Af stk. 2 fremgår, at bestemmelsen i stk. 1 dog ikke afskærer FE fra at behandle oplysninger om en persons politiske virksomhed, med henblik på at afklare om virksomheden er

lovlig. Ifølge stk. 3 afskærer bestemmelsen i stk. 1 heller ikke FE fra ved behandlingen af oplysninger om politiske foreninger og organisationer at medtage oplysninger om, hvem der udgør ledelsen.

I lovforslagets bemærkninger til § 8 hedder det om politisk virksomhed, at der hermed overordnet må forstås enhver aktivitet, der beskæftiger sig med styrelse og påvirkning af eksisterende samfund og samfundsforhold, og at politisk virksomhed ikke alene omfatter ytringer, men også andre former for politiske tilkendegivelser, eksempelvis deltagelse i politiske demonstrationer.

Forbuddet mod at behandle oplysninger om udøvelse af lovlig politisk virksomhed er ikke absolut. Dette er tilkendegivet med formuleringen ”ikke i sig selv”. FE kan således behandle oplysninger om en persons lovlige politiske virksomhed, når andre forhold bevirker, at en person er genstand for tjenestens interesse. Er den pågældende allerede i søgelyset i forbindelse med FEs opgavevaretagelse, kan FE tillige behandle oplysninger om den pågældendes lovlige politiske virksomhed, hvis en sådan oplysning er relevant for undersøgelsen. Der kan eksempelvis være tale om, at en person benytter udøvelse af politisk virksomhed som påskud for at planlægge, forberede eller udføre spionage, terrorisme eller voldelig ekstremistisk virksomhed rettet mod forsvaret. FE skal således i hvert enkelt tilfælde foretage en vurdering af, om behandling af oplysninger om lovlig politisk virksomhed er begrundet i andre forhold end selve udøvelsen af denne virksomhed, og en sådan vurdering vil nødvendigvis bero på et skøn.

Efter bestemmelsens stk. 2 kan FE som led i sine undersøgelser behandle personoplysninger om en persons politiske virke, med henblik på at afklare om virksomheden er lovlig eller ulovlig. Viser undersøgelserne, at virksomheden er lovlig, skal personoplysningerne slettes. TET kan påse, at bestemmelsen i stk. 2 ikke misbruges til at omgå forbuddet i stk. 1 og dermed, at FEs undersøgelser af, om en politisk virksomhed er lovlig, sker på en forsvarlig og rimelig måde og med respekt for formålet bag forbudsreglen.

Det fremgår af bestemmelsens stk. 3, at FE i sager om politiske foreninger og organisationer kan medtage oplysninger om, hvem der udgør ledelsen. Forbuddet i bestemmelsens stk. 1 mod behandling af oplysninger om lovlig politisk virksomhed omfatter ikke behandling af oplysninger om juridiske personer. Lovens almindelige regler for behandling af oplysninger om juridiske personer gælder imidlertid for en sådan behandling af oplysninger.

Oplysninger om ledelsen omfatter kun identifikationsoplysninger om de pågældende ledende medlemmer, der i relation til en politisk forening eksempelvis er hovedbestyrelsesmedlemmer, forretningsudvalgsmedlemmer, ministre, folketingsmedlemmer, medlemmer af Europa-Parlamentet, regionsrådsmedlemmer og byrådsmedlemmer. Uden for denne kategori falder menige partimedlemmer, stillere, delegerede samt deltagere i seminarer, deputationer og vælgermøder.

Ifølge lovforslagets bemærkninger til bestemmelsen i stk. 3 vil det være en central opgave for TET at sikre, at en persons lovlige politiske virksomhed i form af deltagelse som ledende medlem i en politisk organisation eller forening kun behandles i det omfang, det må anses for nødvendigt for en meningsfuld behandling af oplysninger om organisationen eller foreningen.

3.5 Regler om indsigt mv.

3.5.1 Om indsigt, jf. FE-lovens §§ 9 og 10

Det følger af FE-lovens § 9, at en fysisk eller juridisk person ikke har ret til indsigt i oplysninger, som FE behandler om vedkommende, eller ret til indsigt i, hvorvidt tjenesten behandler oplysninger om vedkommende. Hvis særlige forhold taler herfor, kan FE dog give hel eller delvis indsigt i sådanne oplysninger.

Efter FE-lovens § 10 kan en i Danmark hjemmehørende fysisk eller juridisk person anmode TET om at undersøge, hvorvidt FE uberettiget behandler oplysninger om den pågældende. TET sikrer, at dette ikke er tilfældet, og giver herefter den pågældende meddelelse herom. Hvis særlige forhold taler herfor, kan TET pålægge tjenesten at give hel eller delvis indsigt i oplysninger som nævnt i § 9.

Med FE-lovens § 10 er således etableret en indirekte indsigtsordning, hvorefter TET som led i sin kontrol med FEs behandling af oplysninger om i Danmark hjemmehørende fysiske og juridiske personer efter anmodning fra en sådan person tillige skal undersøge, om tjenesten uberettiget behandler oplysninger om vedkommende. TET kan som led i denne indsigtsordning blandt andet pålægge FE at slette oplysninger, som FE efter tilsynets opfattelse behandler med urette. TET sikrer, at FE ikke uberettiget behandler oplysninger om den pågældende, og giver herefter vedkommende meddelelse herom. Af lovforslagets bemærkninger til bestemmelsen fremgår imidlertid, at det af meddelelsen alene skal kunne udledes, at der ikke uberettiget behandles oplysninger om den pågældende. Det skal således ikke fremgå eller kunne udledes, om der ikke behandles eller har været behandlet oplysninger, om der tidligere uberettiget har været behandlet oplysninger, eller om der berettiget behandles oplysninger.

En person, der har fået meddelelse fra TET efter FE-lovens § 10, har efter bestemmelsen ikke krav på en ny meddelelse før 6 måneder efter seneste meddelelse.

3.6 Behandling af passagerlisteoplysninger (PNR-oplysninger) for FE

3.6.1 Anmodning om oplysninger vedrørende i Danmark hjemmehørende fysiske personer, jf. PNR-lovens § 15, stk. 3

FEs efterretningsmæssige virksomhed er rettet mod forhold i udlandet, jf. FE-lovens § 1, stk. 1, 2. pkt.

FE kan derfor som udgangspunkt ikke målrettet indhente oplysninger om i Danmark hjemmehørende personer. Udgangspunktet har dog en række undtagelser, blandt andet ved tjenestens fysiske indhentning og indhentning i henhold til FE-lovens § 3, stk. 3.

Efter PNR-lovens § 15, stk. 3, kan FE alene anmode PNR-myndigheden om PNR-oplysninger vedrørende i Danmark hjemmehørende fysiske personer, hvis oplysningerne angår bestemte personer og tjenesten vurderer, at oplysningerne må antages at have betydning for varetagelsen af tjenestens virksomhed rettet mod forhold i udlandet. Kravet til behandlingen er dermed højere end PNR-lovens øvrige bestemmelser vedrørende FE, hvorefter det alene er et krav, at PNR-oplysningerne kan have betydning for tjenestens virksomhed.

Begrænsningen i PNR-lovens § 15, stk. 3, finder tilsvarende anvendelse i forhold til en række af PNR-lovens bestemmelser, herunder PNR-lovens § 4, § 10 og § 16.

3.6.2

PPNRs indhentning af oplysninger for FE, jf. PNR-lovens § 4 og § 16

Efter PNR-lovens § 4, stk. 3, nr. 3, skal luftfartsselskaber efter en konkret anmodning fra PPNR videregive PNR-oplysninger, når FE vurderer, at det kan have betydning for varetagelsen af tjenestens virksomhed rettet mod forhold i udlandet.

Efter PNR-lovens § 16, stk. 3, nr. 3, kan PPNR endvidere anmode PNR-enheder i andre EU-medlemsstater om at videregive PNR-oplysninger eller resultatet af behandlingen af sådanne oplysninger, når FE vurderer, at oplysningerne kan have betydning for varetagelsen af tjenestens virksomhed rettet mod forhold i udlandet.

3.6.3

PPNRs behandling og videregivelse af PNR-oplysninger på vegne af FE, jf. PNR-lovens § 8, § 10 og § 15

Efter PNR-lovens § 8, stk. 1, opbevarer PPNR resultatet af en behandling af oplysninger udført for FE i medfør af § 10, nr. 1-4, så længe det er nødvendigt for at underrette tjenesten om et hit.

Det fremgår af PNR-lovens § 10, nr. 1, at PPNR må behandle PNR-oplysninger for at foretage en forhåndsvurdering af passagerer forud for deres planlagte ankomst til eller afrejse fra Danmark for at identificere personer, som det kræves, at FE undersøger nærmere, idet sådanne personer kan være involveret i en terrorhandling eller grov kriminalitet, der kan straffes med mindst 3 års fængsel.

Endvidere fremgår det af PNR-lovens § 10, nr. 3, at PPNR må behandle PNR-oplysninger, hvis FE vurderer, at oplysningerne kan have betydning for varetagelsen af tjenestens virksomhed rettet mod forhold i udlandet. Vedrører PNR-oplysningerne fysiske personer, der er hjemmehørende i Danmark, kan FE i henhold til PNR-lovens § 15, stk. 3, dog alene anmode om sådanne oplysninger, hvis oplysningerne angår bestemte personer og tjenesten vurderer, at oplysningerne må antages at have betydning for varetagelsen af tjenestens virksomhed rettet mod forhold i udlandet.

Desuden fremgår det af PNR-lovens § 15, stk. 2, at PPNR efter anmodning fra FE snarest muligt skal videregive PNR-oplysninger eller resultatet af behandlingen af oplysningerne til tjenesten, hvis tjenesten vurderer, at oplysningerne kan have betydning for varetagelsen af tjenestens virksomhed rettet mod forhold i udlandet.

Det fremgår af PNR-lovens § 24, stk. 1, nr. 1-6, at PPNR skal foretage logning af mindst følgende behandlingsaktiviteter:

- 1) Indsamling
- 2) Søgning
- 3) Ændring
- 4) Videregivelse
- 5) Maskering og afmaskering
- 6) Sletning

Af bestemmelsens stk. 2 fremgår, at logning af oplysninger efter stk. 1, nr. 1-5, skal gøre det muligt at fastlægge formålet med samt datoen og tidspunktet for behandlingsaktiviteterne. Derudover skal det i forhold til blandt andet oplysninger om søgning eller afmaskering være muligt at identificere brugeren, der har foretaget behandlingsaktiviteten samt modtageren af oplysningerne.

Af lovens § 24, stk. 5, følger det endvidere, at PPNR efter anmodning stiller logning af oplysninger til rådighed for tilsynsmyndigheden, det vil sige Datatilsynet og TET.

Da der for så vidt angår tilsyn med behandlingssikkerheden i PPNR er et vist overlap mellem Datatilsynets og TETs kompetencer, vil tilsynet i forbindelse med kontrollen heraf tage kontakt til Datatilsynet med henblik på at afklare, i hvilket omfang Datatilsynet påtænker at føre eller har ført kontrol med behandlingssikkerheden i PPNR.

Årsredegørelse 2023

Forsvarets Efterretningstjeneste

Udgivet af Tilsynet med Efterretningstjenesterne, maj 2024

Layout + illustrationer: Eckardt ApS

Portrætfotos: Lars Engelgaard / Tomas Bertelsen

Publikationen kan downloades fra TETs hjemmeside på www.tet.dk



Medlemmer af Tilsynet med Efterretningstjenesterne

Landsdommer Michael Kistrup, Østre Landsret (formand)

Juridisk chef Pernille Christensen, Kommunernes Landsforening

Professor Henrik Udsen, Københavns Universitet

Professor Rebecca Adler-Nissen, Københavns Universitet

Direktør Jesper Fisker, Kræftens Bekæmpelse



Tilsynet med Efterretningstjenesterne
Borgergade 28, 1. sal, 1300 København K
www.tet.dk