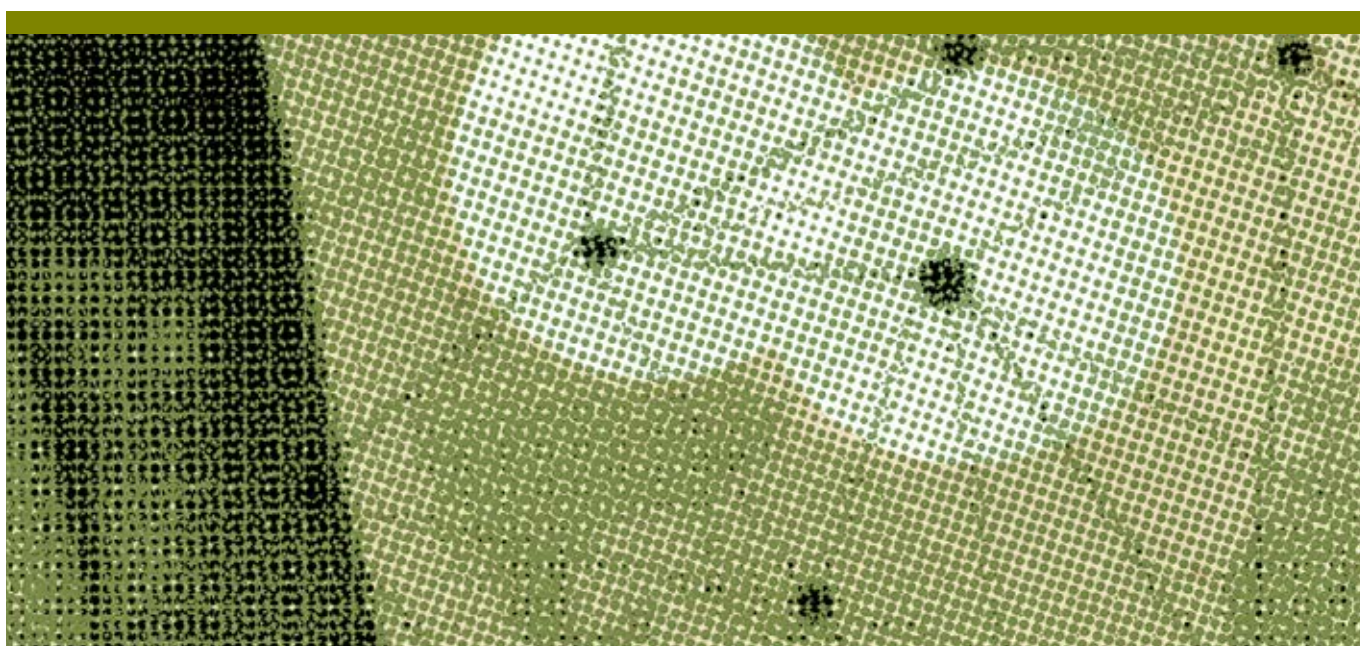




Tilsynet med Efterretningstjenesterne



Årsredegørelse 2021

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 hermed redegørelse om sin virksomhed vedrørende FE for 2021. Redegørelsen skal forelægges Folketingets Udvalg vedrørende Efterretningstjenesterne og skal herefter offentliggøres.

København, maj 2022

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'M. Kistrup', with a stylized, cursive script.

Michael Kistrup
Formand for Tilsynet med Efterretningstjenesterne



Resumé

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

Tilsynet 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.

Tilsynet påser endvidere, at PNR-lovens regler om

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

overholdes, når Rigspolitiets PNR-enhed tilvejebringer, behandler og videregiver oplysninger på vegne af FE.

Redegørelsen indeholder blandt andet oplysninger om de forhold, som tilsynet 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.

Tilsynets planlægning af kontroller sker på baggrund af en årlig risiko- og væsentlighedsvurdering af processer og systemer i FE. Formålet hermed er at vurdere risici for lovbrud i relation til de af FEs aktiviteter, der er omfattet af tilsynets kompetence. Tilsynets kontrol fokuserer på de områder, hvor der er størst risiko for fejl.

For 2021 fremhæves følgende centrale og principielle dele af redegørelsen:

- ! På baggrund af tilsynets særlige undersøgelse af Forsvarets Efterretningstjeneste (FE), der blev fremsendt til forsvarsministeren den 21. august 2020, nedsatte justitsministeren den 21. december 2020 en kommission med henblik på en undersøgelse af visse forhold omfattet af tilsynets undersøgelse af FE. Tilsynet modtog FE-kommissionens beretning den 14. december 2021.

Tilsynet har på baggrund heraf **besluttet midlertidigt at indstille alle igangværende kontroller, som vedrører FEs indhentning af rådata**, og tilsynet vil ikke igangsætte nye kontroller, som vedrører tjenestens indhentning eller videregivelse af rådata, før der er sket en afklaring af tilsynets kompetenceområde. Tilsynet har den 13. januar 2022 orienteret FE herom.

Tilsynet har ved brev af 2. februar 2022 anmodet forsvarsministeren om at afklare tilsynets kompetenceområde. Tilsynet har i den forbindelse henledt forsvarsministerens opmærksomhed på de konsekvenser som FE-kommissionens beretning – efter tilsynets vurdering – kan få for den uafhængige kontrol af FE.

Når forsvarsministerens beslutning foreligger, vil tilsynet træffe beslutning om eventuelle behov for tilpasning af tilsynets igangværende og fremtidige kontrol af FE samt øvrige konsekvenser heraf (afsnit 1.2.1).

! Tilsynet finder det problematisk

- at FE for udvalgte dele af indhentet rådata ikke kan fastslå, præcist hvornår data er indhentet, og at tjenesten på tidspunktet for tilsynets kontrol ikke havde et samlet overblik over, hvor meget de registrerede tidsstempler i disse tilfælde adskilte sig fra indhentningstidspunktet.

Tilsynet afgav på baggrund heraf **en række henstillinger** til tjenesten, herunder

- at FE tilrettelægger sin sletning af rådata således, at tjenesten i alle tilfælde overholder den frist, som fremgår af FE-lovens § 6, stk. 2, og
- at FE ikke foretager søgning i rådata rettet mod i Danmark hjemmehørende personer, såfremt tjenesten ikke med sikkerhed kan fastslå, at der er overensstemmelse mellem tidsstemplingen i rådata og indhentningstidspunktet, med mindre tjenesten på anden vis kan sikre sig, at den pågældende søgning falder inden for de tidsmæssige rammer, der er fastsat i den af FE eller PET indhentede kendelse (afsnit 1.2.2).
- at FEs nærmere undersøgelse i tilknytning til tilsynets kontrol af FEs søgning i rådata, **har afdækket manglende overblik over adgangen til rådata og mangler ved integriteten af selve rådata**, herunder i forhold til tidsstempling.

FE har på baggrund af undersøgelsen truffet beslutning om, at brugeradgangen til to applikationer anvendt til søgning i rådata lukkes, sådan at der fremover ikke kan foretages søgning i rådata via de pågældende applikationer (afsnit 1.2.2).

! Tilsynet finder det kritisabelt

- at det i én af FEs applikationer til **søgning i rådata** ikke er muligt at tidsafgrænse søgninger, på trods af at den pågældende applikation er blevet anvendt til søgning i rådata rettet mod i Danmark hjemmehørende personer.

FE har på baggrund af tilsynets kontrol besluttet, at der fremover ikke foretages søgning i rådata via applikationen i forbindelse med tjenestens retskendelser i henhold til FE-lovens § 3, stk. 3, eller på baggrund af anmodning fra PET, hvor søgningen kræver tidsafgrænsning (afsnit 1.2.4).

- at FEs **informationssikkerhed** ved implementering af ISO 27001-standarden vurderes at være væsentligt nedprioriteret af tjenesten siden 2019, hvor tilsynet sidst foretog kontrol heraf. Således afviger tilsynets vurdering af FEs implementering af ISO 27001-standarden i 2021 væsentligt fra den overordnet positive vurdering, som tilsynet havde på baggrund af den tilsvarende kontrol i 2019.

Tilsynets kontrol af FEs informationssikkerhed viste, at der fortsat udestår væsentlige dele af implementeringen af ISO 27001-standarden, både i relation til planlægningen samt den faktiske operationalisering af håndteringen af sikkerhedsrisici.

Tilsynet finder i den forbindelse, at FE efter tilsynets opfattelse ikke har afsat tilstrækkelige ressourcer til arbejdet med implementeringen af ISO 27001 siden tilsynets sidste kontrol



Resumé

af området i 2019, ligesom at tilsynet ikke vurderer, at det er realistisk, at tjenesten vil kunne gennemføre implementeringen inden for den tidsplan, som oprindeligt var fastsat af tjenesten. De afsatte ressourcer vil efter tilsynets opfattelse ikke være tilstrækkelige til at sikre drift og vedligeholdelse af tjenestens ISMS, når dette er implementeret.

Efter fremsendelse af resultaterne af tilsynets kontrol af FEs informationssikkerhed i 2021 har tjenesten oplyst, at der efter tjenestens opfattelse kan være tvivl om, i hvilket omfang tjenestens implementering af ISO 27001 bør være omfattet af tilsynets kontrol. FE har endvidere oplyst, at tjenesten er uenig i tilsynets vurdering på baggrund af kontrollen.

Tilsynet vurderer, at det falder inden for tilsynets kompetence at føre kontrol med FE-sikkerhedsbekendtgørelsens § 3 om informationssikkerhed, og at tilsynet ved fortolkningen heraf kan anvende ISO 27001-standarden til at udfylde de overordnede forpligtelser, som fremgår af bestemmelsen. Det skal hertil bemærkes, at tilsynet siden 2015/2016 har foretaget kontrol af FEs, CFCS' og PETs overholdelse af kravene til informationssikkerhed med udgangspunkt i ISO 27001-standarden, hvilket hverken FE, CFCS eller PET tidligere har haft bemærkninger til. Tilsynet har på den baggrund anmodet FE om straks at forelægge sagen for forsvarsministeren til afgørelse, såfremt det fortsat er tjenestens opfattelse, at der er tvivl om, hvorvidt tilsynet ved fortolkningen af FE-sikkerhedsbekendtgørelsens § 3 om informationssikkerhed kan anvende ISO 27001-standarden til at udfylde de overordnede forpligtelser, som fremgår af bestemmelsen (afsnit 1.2.8).

- ▶ at FE i ét tilfælde ikke har gennemført de nødvendige handlinger, som tjenesten i forbindelse med tilsynets kontrol i 2017 havde tilkendegivet at ville foretage (afsnit 1.2.10).
- ! Tilsynet kan konstatere,
 - ▶ at FE på **tre af de kontrollerede placeringer** ikke har foretaget sletning eller taget stilling til undladelse af rådata inden udløbet af slettefristen i overensstemmelse FE-lovens § 6, stk. 2 og 3, (afsnit 1.2.2) og
 - ▶ at FE i **10 ud af 154 udtrukne tilfælde (6 procent)** uberettiget har foretaget søgning i rådata (afsnit 1.2.4).
- ! Tilsynet har i 2021 endelig behandlet anmodninger fra 25 fysiske eller juridiske personer om at undersøge, om FE uberettiget behandlede oplysninger om dem. Tilsynet konstaterede i den forbindelse, at FE i ét **tilfælde** uberettiget behandlede oplysninger om de pågældende personer, idet behandlingen på tidspunktet for tilsynets undersøgelser ikke længere opfyldte behandlingsbetingelserne i FE-lovens § 4, stk. 1, eller § 5, stk. 1. 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. FE har på den baggrund slettet oplysningerne (afsnit 1.4.2).

Det bemærkes, at ovenstående henvisninger alene udgør et mindre udsnit af tilsynets kontrol af FE i 2021, hvor tilsynet har haft særlige eller principielle bemærkninger. For det fulde billede af tilsynets kontrol af FE skal redegørelsen læses i sin helhed.

Skala for tilsynets bemærkninger

Tilsynets bemærkninger tager udgangspunkt i følgende skala:

Bemærkninger	Baggrund for bemærkninger
»[...] giver ikke anledning til bemærkninger «	Anvendes når tilsynet er enig med FE i, hvordan de generelt eller konkret administrerer loven.
»Tilsynet finder ikke, at der er grundlag for at kritisere [...]«	Anvendes når tilsynets prøvelsesmuligheder er begrænset enten af faktiske eller juridiske forhold.
»Tilsynet finder det bemærkelsesværdigt [...]«	Anvendes om forhold i FE eller lovgivningen, som ikke stemmer overens med det almindelige eller umiddelbare indtryk, som en udenforstående har.
»Tilsynet finder det problematisk [...]«	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 tilsynet har været forhindret i et udøve sin virksomhed i en periode af en vis varighed.
»Tilsynet kan konstatere [...]«	Anvendes om forhold, hvor der er konstateret egentlige lovbrud af enkeltstående karakter eller brud på interne retningslinjer.
»Tilsynet finder det kritisabelt [...]«	Anvendes om forhold, hvor der er konstateret egentlige lovbrud af et ikke uvæsentligt omfang eller hvor tilsynet har været forhindret i at udøve sin virksomhed i en længere periode.
»Tilsynet finder det overordentligt kritisabelt [...]«	Anvendes om forhold, hvor der er konstateret alvorlige lovbrud eller hvor tilsynet har været forhindret i at udøve sin virksomhed i en længere periode, uden at FE har udvist vilje til sikre den fornødne afhjælpning heraf.

Forord



I 2021 har tilsynets virksomhed været berørt af COVID-19. Tilsynet har været lukket ned fra december 2020 til april 2021, hvilket har påvirket omfanget af tilsynets kontrol af FE, idet tilsynets medarbejdere ikke har mulighed for at gennemføre kontrolarbejde hjemmefra.

Tilsynet har til trods for nedlukningen i 2021 gennemført en omfattende og intensiv kontrol af FE, hvilket nærværende redegørelse vidner om.

FE har som Danmarks udenrigs- og militære efterretningstjeneste til opgave 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 udføre denne samfundsvigtige funktion har FE i henhold til lovgivningen meget vide beføjelser og kapaciteter til at tilvejebringe oplysninger. Med henblik på at sikre retssikkerheden for den enkelte borger og virksomhed i Danmark modsvares FEs vide beføjelser af regler om, at tjenesten ikke uden en dommerkendelse må rette sine indhentningskapaciteter mod i Danmark hjemmehørende personer eller personer, der opholder sig i Danmark.

Når FE indhenter rådata, er det ligeledes af væsentlig betydning, at disse data håndteres sådan, at der også efter indhentningen er sikkerhed for integriteten af oplysningerne heri. Er dette ikke tilfældet kan det udfordre den enkelte borgers retssikkerhed, idet FE ikke vil kunne sikre overholdelse af de af en dommer fastsatte tidsfrister i en kendelse eller den lovbestemte frist for sletning af oplysninger.

Der påhviler FE et stort ansvar at overholde disse regler, da reglerne på samme tid beskytter den enkelte borgers retssikkerhed og sikrer, at tjenesten i kritiske situationer har det nødvendige overblik over alle relevante oplysninger.

Tilsynet har i 2021 afsluttet sin kontrol af FEs håndtering af indhentet rådata – en kontrol tilsynet blandt andet igangsatte på baggrund af sagen om Rigspolitiets håndtering af teledata (teledatasagen). Denne kontrol viste udfordringer i FE, og resulterede i en række henstillinger fra tilsynet.

Af andre forhold af væsentlig betydning for tilsynets virksomhed kan nævnes, at tilsynet den 14. december 2021 modtog FE-kommissionens beretning. Efter en nærmere gennemgang heraf har tilsynet henledt justitsministerens og forsvarsministerens opmærksomhed på de konsekvenser som det – efter tilsynets vurdering – vil få for den uafhængige kontrol af

FE, såfremt FE-kommissionens fortolkning af FE-loven lægges til grund for den fremtidige kontrol af tjenesten.

Det er afgørende for tilsynet, at der er klarhed og åbenhed om tilsynets kompetenceområde samt de forpligtelser, der efter lovgivningen, påhviler FE.

Efterretningsvirksomhed og compliance er ikke hinandens modsætninger – tværtimod. Efterlevelse af reglerne om tilvejebringelse, behandling og videregivelse af oplysninger er i høj grad med til at sikre, at FE professionelt og sikkert kan håndtere oplysninger – som er en efterretningstjenestes primære ressource – på effektiv vis.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'M. Kistrup', with a stylized, flowing script.

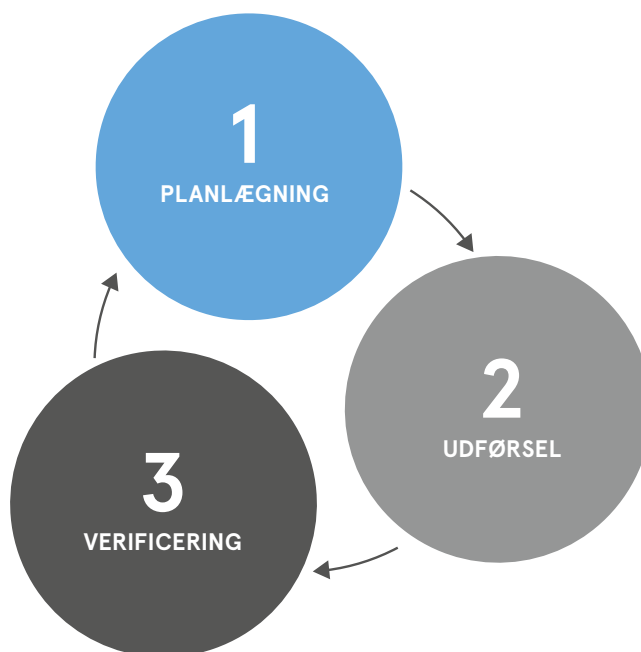
Michael Kistrup
Formand for Tilsynet med Efterretningstjenesterne

1. Tilsynets kontrol

1.1 Kontrolmetode

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

Tilsynets kontrol af FE består overordnet af følgende tre delelementer:



Tilsynets 1) planlægning af kontroller for det kommende år sker på baggrund af en årlig risiko- og væsentlighedsvurdering af processer og systemer i FE. Formålet hermed er at vurdere risici for lovbrud i relation til tjenestens aktiviteter, der er omfattet af tilsynets kompetence. På baggrund heraf udarbejder tilsynet risikoanalyser, som danner grundlag for udvælgelsen af det kommende års kontroller.

Formålet med risikoanalyserne er at sikre, at tilsynets kontrol fokuseres på de områder, hvor der er størst risiko for fejl, 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 lav risiko for fejl, kontrolleres som hovedregel en gang hvert femte år med henblik på at skabe fuldstændighed i kontrollen af FE og sikre, at vurderingen af risiko for fejl på området fortsat er retvisende.

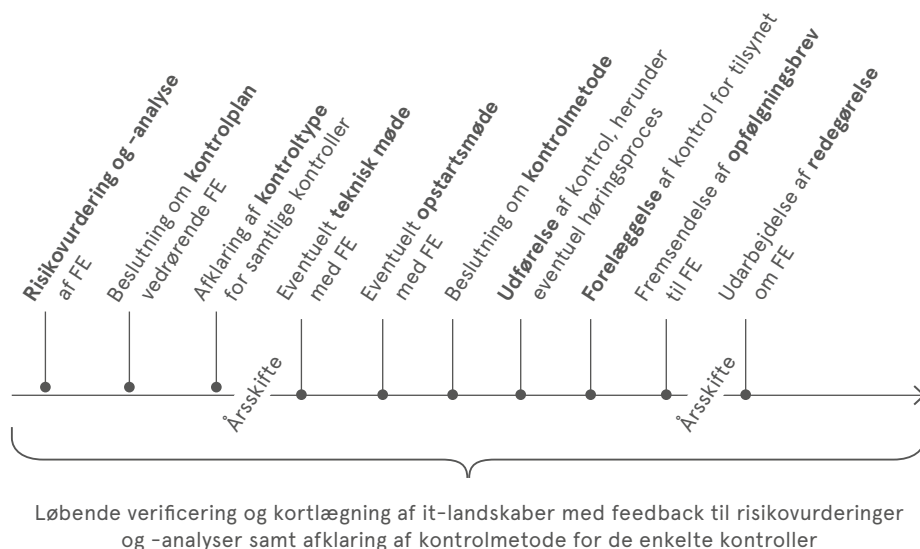
Tilsynets kontroller **2)** udføres løbende hen over året på baggrund af tilsynets beslutning om kontrolplan vedrørende FE. Tilsynet fastlægger ikke metoder for de enkelte kontroller i forbindelse med udarbejdelsen af risikovurderinger og -analyser, hvorfor metodevalget skal afklares forud for igangsættelse af en specifik kontrol.

Tilsynet benytter sig af en række forskellige metoder i kontrollen af de enkelte områder, heriblandt fuldstændig kontrol, tilfældige eller målrettede stikprøver, indholdsscreening, inspektioner og interviewbaserede kontroller.

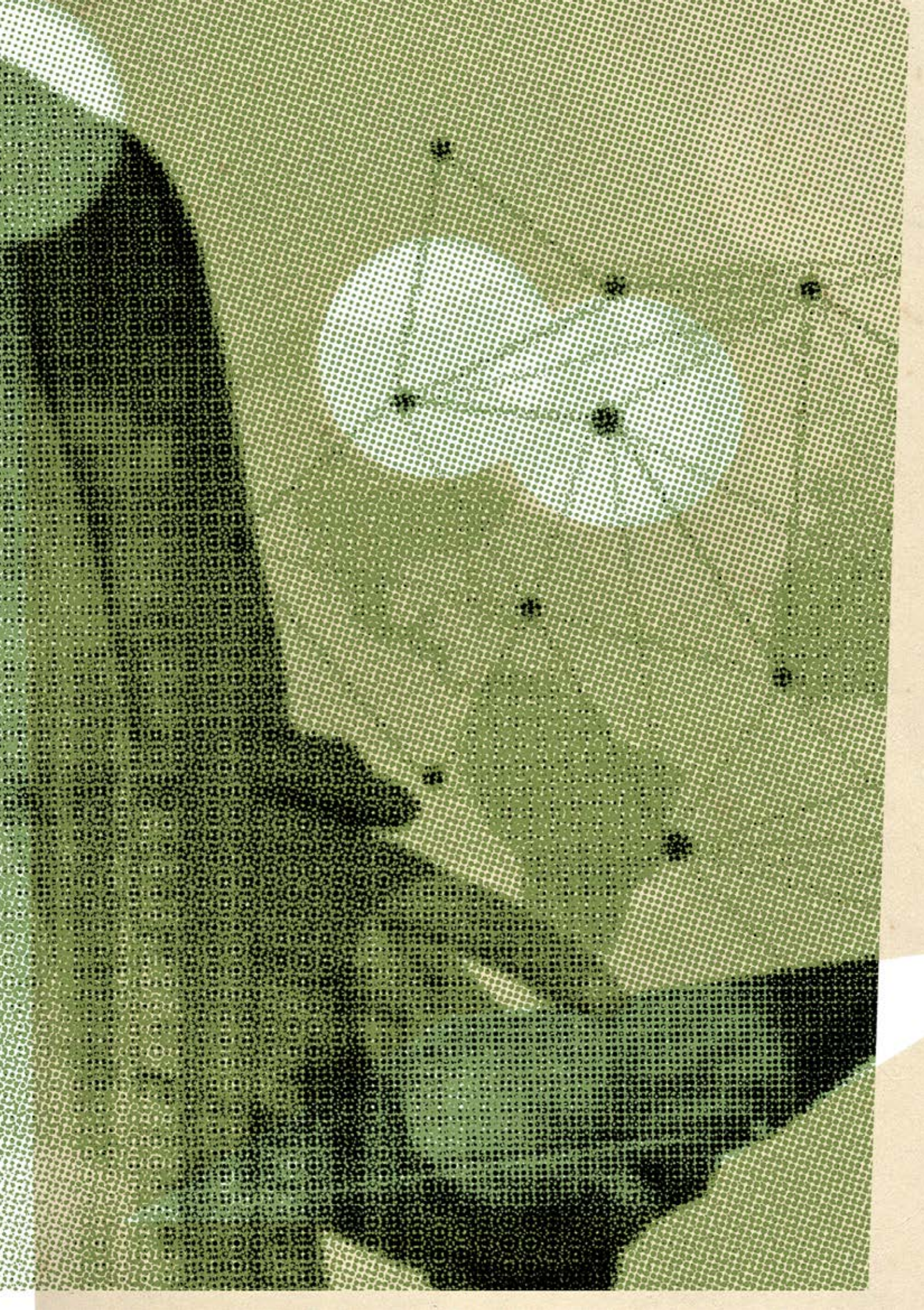
Tilsynets valg af kontrolmetode sker på baggrund af en konkret risikovurdering af kontrolområdet, erfaringer fra tidligere kontroller samt de faktiske forhold, som tilsynet konstaterer i forbindelse med den specifikke kontrol. I den sammenhæng afholder tilsynet forud for en kontrol af ikke tidligere kontrollerede områder tekniske møder og opstartsmøder med relevante medarbejdere i FE med henblik på at sikre en tilstrækkelig efterretningsfaglig samt teknisk forståelse af området, således at kontrollen kan tilpasses og gennemføres hensigtsmæssigt.

Endelig foretager tilsynet **3)** verificering ved løbende kortlægning af FEs it-infrastruktur på server-, komponent- og applikationsniveau med henblik på at kunne foretage fuldstændige risikovurderinger af samtlige processer og systemer i tjenesten. Formålet med verificeringen er at sikre, at tilsynets kontrol beror på oplysninger fra FE, hvis rigtighed tilsynet har efterprøvet.

Tilsynets virksomhed forløber på følgende måde:



Tilsynets direkte adgang til FEs systemer sikrer, at tjenesten ikke kan forudse, hvilke sager og oplysninger der bliver genstand for tilsynets kontrol. I nogle tilfælde er det imidlertid nødvendigt for tilsynet at varsle FE om tidspunktet og metoden for en kontrol, eksempelvis hvis tilsynet skal have adgang til særlige fysiske lokaliteter eller skal interviewe specifikke medarbejdere.



Tilsynet deler forud for påbegyndelsen af årets kontroller sin risikoanalyse og kontrolplan med FE med henblik på blandt andet at sikre åbenhed om tilsynets vurdering af forholdene i tjenesten. Åbenheden giver endvidere FE mulighed for at tage højde for tilsynets kontrol i tilrettelæggelsen af tjenestens interne kontrol, hvilket bidrager til, at tilsynets kontrol og tjenestens interne kontrol samlet dækker en større del af tjenestens virksomhed. Endelig sikrer åbenheden, at FE kan afsætte tilstrækkelige ressourcer til at servicere tilsynet.

Tilsynet udarbejder desuden en særskilt risikovurdering og -analyse specifikt for tilsynets opgaver i relation til FE efter den indirekte indsichtsordning, 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 tilsynets kontrolmetodik henvises til de af tilsynet udarbejdede standarder herfor, som findes på tilsynets hjemmeside.

1.2

Kontrol af FE i 2021

Med henblik på at kontrollere at FE i forbindelse med behandling af oplysninger om fysiske og juridiske personer overholder reglerne i FE-loven, har tilsynet i 2021 foretaget kontrol af tjenestens

- ▶ elektroniske indhentning af rådata (SIGINT) (1.2.1),
- ▶ håndtering af rådata (1.2.2),
- ▶ målrettede elektroniske indhentning af oplysninger (SIGINT) (1.2.3),
- ▶ søgning i rådata (1.2.4),
- ▶ tilvejebringelse og behandling af oplysninger fra åbne kilder (OSINT) (1.2.5),
- ▶ øvrige behandling af oplysninger (1.2.6),
- ▶ videregivelse af oplysninger til samarbejdspartnere (1.2.7),
- ▶ informationssikkerhed (1.2.8),
- ▶ interne kontrol (1.2.9) og
- ▶ opfølgning på tilsynets kontrol af FE i 2019 og 2020 (1.2.10).

1.2.1

Kontrol af FEs indhentning af rådata (SIGINT)

Ved FEs elektroniske indhentning – Signal Intelligence (SIGINT) – indsamles meget store informationsmængder af ikke behandlede data, såkaldt rådata, som er kendetegnet ved, at det, indtil data udsættes for bearbejdning, ikke er muligt at afgøre, hvilke oplysninger der er indeholdt i disse data.

FEs overholdelse af reglerne om indhentning af oplysninger indebærer i relation til indhentning af rådata, at indhentningen skal være sagligt begrundet i forhold til tjenestens efterretningsmæssige virksomhed rettet mod forhold i udlandet, og at oplysninger vedrørende i Danmark hjemmehørende personer kun kommer tjenesten i hænde ved en tilfældighed.

Med henblik på kontrol heraf – og på baggrund af tilsynets særlige undersøgelse af FE i 2019/2020 – foretog tilsynet i 2020 en opfølgende kontrol af centrale dele af tjenestens indhentningskapaciteter, hvorved tilsynet tidligere har vurderet, at der er risici for, at der uberettiget kan foretages indhentning mod danske statsborgere.

Den fornyede tekniske kontrol blev ikke tilendebragt i 2020 blandt andet som følge af nedlukningen grundet COVID-19-pandemien.

Tilsynet har i 2021 fortsat kontrollen af de pågældende indhentningsaktiviteter, som blev igangsat i 2020, herunder den løbende monitorering af FEs mitigerende af de af tilsynet tidligere påpegede risici, som tjenestens ledelse har erklæret sig indforstået med at skulle håndtere.

Tilsynet har herudover foretaget kontrol af et af FEs indhentningssystemer, hvor FE har besvaret spørgsmål fra tilsynet om systemets tekniske opsætning, med henblik på at tilsynet kunne vurdere, om der var behov for at foretage yderligere kontrol af systemet.

TILSYNETS BEMÆRKNINGER

På baggrund af tilsynets særlige undersøgelse af Forsvarets Efterretningstjeneste (FE), der blev fremsendt til forsvarsministeren den 21. august 2020, nedsatte justitsministeren den 21. december 2020 en kommission med henblik på en undersøgelse af visse forhold omfattet af tilsynets undersøgelse af FE. Tilsynet modtog FE-kommissionens beretning den 14. december 2021.

Tilsynet har på baggrund heraf besluttet midlertidigt at indstille alle igangværende kontroller, som vedrører FEs indhentning af rådata, og tilsynet vil ikke igangsætte nye kontroller, som vedrører tjenestens indhentning eller videregivelse af rådata, før der er sket en afklaring af tilsynets kompetenceområde. Tilsynet har den 13. januar 2022 orienteret FE herom.

Tilsynet har ved brev af 2. februar 2022 anmodet forsvarsministeren om at afklare tilsynets kompetenceområde. Tilsynet har i den forbindelse henledt forsvarsministerens opmærksomhed på de konsekvenser som FE-kommissionens beretning – efter tilsynets vurdering – kan få for den uafhængige kontrol af FE.

Når forsvarsministerens beslutning foreligger, vil tilsynet træffe beslutning om eventuelle behov for tilpasning af tilsynets igangværende og fremtidige kontrol af FE samt øvrige konsekvenser heraf.

1.2.2

Kontrol af FEs håndtering af indhentet rådata

Tilsynet besluttede i 2020 – blandt andet på baggrund af sagen om Rigspolitiets håndtering af teledata (teledatasagen) – at igangsætte en nærmere kontrol af FEs håndtering af indhentet rådata.

Når FE foretager indhentning af rådata, er det af væsentlig betydning, at rådata håndteres sådan, at der også efter indhentningen er sikkerhed for integriteten af oplysningerne

heri, herunder i særlig grad tidsstemplingen heraf. Således er korrekt tidsstempling af rådata af væsentlig betydning for, 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.

Med henblik på kontrol heraf foretog tilsynet hørings af FE vedrørende tjenestens håndtering af rådata, og anmodede tjenesten om en nærmere redegørelse for en række forhold i relation håndteringen af indhentet rådata, herunder hvordan tjenesten sikrer integriteten af oplysningerne, når rådata bearbejdes.

FE overskred den af tilsynet fastsatte svarfrist, hvorfor resultatet af kontrollen ikke blev omtalt i tilsynets redegørelse for 2020.

Tilsynet har i 2021 tillige foretaget kontrol af FEs håndtering af rådata i to af tjenestens systemer, som anvendes til opbevaring og behandling af blandt andet rådata. FE oplyste i forbindelse med kontrollen af det ene system, at der pågik et projekt med oprydning af data i systemet, blandt andet med henblik på at sikre, at rådata i overensstemmelse med FE-lovens § 6, stk. 2, blev slettet inden for 15 år fra indhentningstidspunktet.

TILSYNETS BEMÆRKNINGER

Tilsynet finder det problematisk, at kontrollen af FEs håndtering af indhentet rådata i 2020, som blev afsluttet i 2021, viste, at tjenesten for udvalgte dele af rådata ikke kunne fastslå, præcist hvornår data er indhentet, og at tjenesten på tidspunktet for tilsynets kontrol ikke havde et samlet overblik over, hvor meget de registrerede tidsstempler i disse tilfælde adskilte sig fra indhentningstidspunktet.

Tilsynet har på den baggrund henstillet, at FE snarest muligt får kortlagt, i hvilke dele af tjenestens rådata det vurderes, at tidsstemplingen adskiller sig fra det faktiske indhentningstidspunkt, og hvor meget tidsstemplingen adskiller sig fra indhentningstidspunktet.

Tilsynet har samtidig henstillet, at FE tilrettelægger sin sletning af rådata således, at tjenesten i alle tilfælde overholder de frister, som fremgår af FE-lovens § 6, stk. 2.

Tilsynet har endelig henstillet, at FE ikke foretager søgning i rådata rettet mod i Danmark hjemmehørende personer, såfremt tjenesten ikke med sikkerhed kan fastslå, at der er overensstemmelse mellem tidsstemplingen i rådata og indhentningstidspunktet, med mindre tjenesten på anden vis kan sikre sig, at den pågældende søgning falder inden for de tidsmæssige rammer, der er fastsat i den af FE eller PET indhentede kendelse.

Tilsynet har i forbindelse med kontrollen noteret sig, at FE allerede i 2021 har igangsat initiativer, som har til hensigt at imødegå nogle af de ovennævnte problemstillinger. Tilsynet orienterede i forlængelse heraf FE om, at tjenestens håndtering og sikring af integriteten af rådata fremover vil indgå som et fokuspunkt i tilsynets kontrol.

Tilsynet kan endvidere konstatere, at FE på tre placeringer ikke rettidigt havde slettet rådata eller taget stilling til undladelse af sletning af rådata inden udløbet af slettefristen i overensstemmelse med FE-lovens § 6, stk. 2 og 3, da det pågældende rådata på de kontrollerede placeringer i henhold til FE-lovens § 6, stk. 2, skulle have været slettet begyndende fra henholdsvis marts 2018, november 2020 og april 2021.

FE har i september 2021 orienteret tilsynet om, at tjenesten i henhold til FE-lovens § 6, stk. 3, har besluttet at undlade at slette rådata på de pågældende placeringer, idet væsentlige hensyn til varetagelsen af FEs opgaver efter FE-lovens § 1, stk. 1, efter tjenestens vurdering gør det nødvendigt. FE har i den forbindelse tillige oplyst, at det

pågældende rådata efter tjenestens vurdering i alle tre tilfælde har opfyldt kriterierne i FE-lovens § 6, stk. 3, siden 15 års fristen i FE-lovens § 6, stk. 2, udløb.

Tilsynet finder det problematisk, at FE først forventer at kunne have foretaget en fuld oprydning af det pågældende system i løbet af 2023, idet der allerede er konstateret tilfælde, hvor rådata i strid med FE-lovens § 6, stk. 2, ikke var slettet efter 15 år fra indhentningstidspunktet, og tjenesten siden april 2018 har været opmærksom på, at dele af tjenestens rådata i systemet havde været opbevaret i tæt på 15 år.

I forbindelse med tilsynets øvrige kontrol af FEs søgning i rådata i 2021 (se afsnit 1.2.4), har tilsynet stillet nærmere spørgsmål til tidsstempelingen af rådata, som fremsøges i en af tjenestens applikationer til søgning i rådata. FE iværksatte på baggrund heraf en nærmere undersøgelse af forholdene.

Tilsynet finder det problematisk, at FEs nærmere undersøgelse i tilknytning til tilsynets kontrol har afdækket manglende overblik over adgangen til rådata og mangler ved integriteten af selve rådata, herunder i forhold til tidsstempeling.

FE har på baggrund af undersøgelserne truffet beslutning om, at brugeradgangen til to applikationer til søgning i rådata på baggrund af undersøgelsen lukkes, sådan at der fremover ikke vil blive foretaget søgning via de pågældende applikationer.

1.2.3

Kontrol af FEs målrettede elektroniske indhentning af oplysninger (SIGINT)

FE foretager målrettet elektronisk indhentning af oplysninger på baggrund af forskellige selektorer, eksempelvis telefonnumre og e-mailadresser.

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.

Med henblik på kontrol heraf foretog tilsynet i 2021 kontrol af FEs målrettede indhentning mod dansk-relaterede selektorer, herunder ved gennemgang af logdata for de udtrukne selektorer.

Tilsynet foretog herudover en målrettet kontrol af FEs målrettede indhentning på vegne af PET, herunder at indhentningen ikke overskrider de tidsmæssige rammer i den af PET indhentede kendelse, som indhentningen sker på baggrund af.

TILSYNETS BEMÆRKNINGER

Tilsynets kontrol af FEs målrettede elektroniske indhentning af oplysninger giver ikke anledning til bemærkninger.

Som beskrevet i afsnit 1.2.1 tilvejebringer FE blandt andet ved sin elektroniske indhentning – Signal Intelligence (SIGINT) – 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.

Det følger af princippet i FE-lovens § 3 om tilvejebringelse af oplysninger, at FE ikke af egen drift må 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 søgning 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, hvis resultat 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 2021 har foretaget omkring 1,5 millioner søgninger i rådata, hvoraf der i forbindelse med tjenestens interne kontrol er identificeret 709 søgninger rettet mod i Danmark hjemmehørende personer. Af de 709 søgninger har FE vurderet, at tjenesten i 10 tilfælde uberettiget har foretaget søgning i rådata.

Tilsynet foretog i 2021 løbende kontrol af FEs søgning i rådata.

På grundlag af loglister fra FEs systemer, der anvendes til søgning i rådata, har tilsynet indledningsvist foretaget en maskinel filtrering af tjenestens søgninger med henblik på at isolere de søgninger, der kan have relation til Danmark, og derefter frasorteret 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, foretog tilsynet løbende kontrol og anmodede efter en konkret vurdering tjenesten om uddybende bemærkninger.

TILSYNETS BEMÆRKNINGER

Tilsynet kan konstatere, at FE i 10 ud af 154 kontrollerede tilfælde (6 procent) uberettiget har foretaget søgning i rådata, idet tjenesten har søgt i sådanne data, uden at søgningen skete på vegne af PET inden for rammerne af en af PET indhentet retskendelse, og uden at FE selv havde indhentet retskendelse hertil, jf. FE-lovens § 3, stk. 3.

Tilsynet finder det kritisabelt, at det i én af FEs applikationer til søgning i rådata ikke er muligt at tidsafgrænse søgninger, på trods af at applikationen er blevet anvendt til søgning i rådata rettet mod i Danmark hjemmehørende personer. FE har på baggrund af

tilsynets kontrol besluttet, at der fremover ikke foretages søgning i rådata ved anvendelse af applikationen i forbindelse med tjenestens retskendelser i henhold til FE-lovens § 3, stk. 3, eller på baggrund af anmodning fra PET, hvor søgningen kræver tidsafgrænsning.

Tilsynet bemærker afslutningsvist, at der ikke er fuld overensstemmelse mellem de 10 uberettigede søgninger i rådata, som tilsynet har konstateret ved sin kontrol af FE, og de 10 uberettigede søgninger, som tjenesten har konstateret i sin interne kontrol. Dette skyldes, at 4 af de uberettigede søgninger i rådata, som er konstateret af tilsynet, er foretaget via et system, hvor tjenesten i 2021 ikke har foretaget intern kontrol. Tilsynet har på den baggrund anbefalet FE at udvide tjenestens interne kontrol fra 2021 og frem.

1.2.5

Kontrol af FEs tilvejebringelse og behandling 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.

FEs overholdelse af reglerne om indsamling af oplysninger via åbne kilder indebærer alene krav om, at oplysningerne kan have betydning for tjenestens efterretningsmæssige virksomhed rettet mod forhold i udlandet, og at oplysningerne er alment tilgængelige. Indsamling adskiller sig således 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.

Når FE i forbindelse med sine aktiviteter bliver opmærksom på, at sager eller dokumenter mv. ikke længere opfylder behandlingsbetingelserne i FE-lovens §§ 4 og 5, skal disse slettes, jf. FE-lovens § 6 a, stk. 1.

Med henblik på kontrol heraf foretog tilsynet i 2021 en kontrol af et af FEs systemer til behandling af oplysninger, som er indsamlet via OSINT, samt en inspektion af dele af tjenestens infrastruktur til håndtering af oplysninger tilvejebragt fra åbne kilder.

TILSYNETS BEMÆRKNINGER

Tilsynets kontrol af FEs tilvejebringelse og behandling af oplysninger fra åbne kilder giver ikke anledning til bemærkninger.

1.2.6

Kontrol af FEs øvrige behandling af oplysninger

FE behandler, herunder opbevarer, oplysninger om i Danmark hjemmehørende personer som led i varetagelsen af tjenestens opgaver som udenrigsefterretningstjeneste.

Med henblik på kontrol heraf foretog tilsynet i 2021 kontrol af to drevstrukturer, som anvendes til behandling af oplysninger. Det var ikke muligt for tilsynet at foretage en nærmere indholdsmæssig kontrol af de pågældende drevstrukturer grundet manglende mulighed for effektiv fremsøgning af oplysninger, hvorfor kontrollen blev foretaget ved drøftelser med tjenestens medarbejdere med ansvar herfor og med tjenestens juridiske afdeling.

Tilsynet og FE har siden 2019 arbejdet i fællesskab for at få etableret en teknisk løsning, som gør det muligt for tilsynet at foretage en effektiv indholdsmæssig kontrol af tjenestens drevstrukturer.

1.2.7

Kontrol af FEs videregivelse af oplysninger til samarbejdspartnere

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.

Tilsynet har i 2021 foretaget kontrol af den organisatoriske enhed i FE, som har ansvar for videregivelse af oplysninger til samarbejdspartnere. Kontrollen blev foretaget ved drøftelser med tjenestens medarbejdere med ansvar herfor og med tjenestens juridiske afdeling. Tilsynet foretog herudover inspektion af fire systemer, som anvendes til videregivelse af oplysninger til samarbejdspartnere.

1.2.8

Kontrol af FEs informationssikkerhed

FE er i henhold til § 3 i bekendtgørelse nr. 1028 af 11. juli 2018 om behandlingssikkerhed ved Forsvarets Efterretningstjenestes behandling af personoplysninger (FE-sikkerhedsbekendtgørelsen) forpligtet til at træffe fornødne tekniske og organisatoriske sikkerhedsforanstaltninger mod, at oplysninger om i Danmark hjemmehørende personer hændeligt eller ulovligt tilintetgøres, fortabes eller forringes, samt mod, at de kommer til uvedkommendes kendskab, misbruges eller i øvrigt behandles i strid med FE-loven.

FE-sikkerhedsbekendtgørelsens § 3 indeholder alene en helt overordnet ramme for informationssikkerhed, som nødvendigvis må udfyldes af et mere konkret rammeværk, for at være anvendelig. En kontrol af FE-sikkerhedsbekendtgørelsens § 3, som alene hviler på en fortolkning af, hvad der må betragtes som *fornødne sikkerhedsforanstaltninger*, uden at der i denne fortolkning kan henses til en konkret sikkerhedsstandard, vil efter tilsynets opfattelse ikke hensigtsmæssigt kunne anvendes i praksis og vil skabe stor usikkerhed for FE i forhold til, hvilke krav der kan indfortolkes i bestemmelsen.

Tilsynet har siden 2015 vurderet, at ISO 27001-standarden var den mest hensigtsmæssige sikkerhedsstandard at anvende til udfyldning af det generelle krav om informationssikkerhed, som følger af FE-sikkerhedsbekendtgørelsens § 3.

ISO 27001 er et standardiseret rammeværk, som gør det muligt at sammenholde informationssikkerhedsniveauet i FE med andre sammenlignelige institutioner, og finde et niveau som er passende i forhold til tjenestens særlige opgaver og position.



Derudover taler det efter tilsynets opfattelse for anvendelsen af ISO 27001-standarden ved fortolkningen af FE-sikkerhedsbekendtgørelsens § 3, at FE i forvejen er pålagt at efterleve kravene i ISO 27001 på baggrund af instruks fra Forsvarsministeriet i henhold til regeringens nationale cyberstrategi for 2015-2016. Anvendelsen af en anden sikkerhedsstandard ville derimod kunne skabe en divergens i de krav, som tilsynet stillede til FE i henhold til FE-sikkerhedsbekendtgørelsens § 3, og de krav som tjenesten under alle omstændigheder er pålagt at efterleve i henhold til ISO 27001.

Tilsynet skal bemærke, at ISO 27001-standarden foruden kontrollen af informationssikkerhed i FE tillige anvendes i tilsynets kontrol af informationssikkerhed hos CFCS og PET.

Tilsynet anvender således ved sin fortolkning af FE-sikkerhedsbekendtgørelsens § 3 informationssikkerhedsstandarden ISO 27001 til at udfylde de overordnede forpligtelser, som fremgår af bestemmelsen.

Tilsynet udarbejdede i 2018 en omfattende analyse af FEs implementering af ISO 27001-standarden, og afgav på baggrund af analysen en række anbefalinger til tjenesten.

Tilsynet afholdt i 2019 møder med FE vedrørende status på implementeringen af ISO 27001-standarden samt foretog en gennemgang af det materiale, som tjenesten havde udarbejdet i forbindelse med implementeringen.

Tilsynet vurderede på baggrund af kontrollen i 2019 blandt andet, at FEs implementering af ISO 27001-standarden i al væsentlighed forløb i overensstemmelse med tjenestens plan herfor, idet tjenesten i 2019 overordnet havde implementeret et ledelsessystem til informationssikkerhed (ISMS), som forudsat i ISO 27001-standarden. FE ville imidlertid fortsat skulle arbejde med operationalisering og udbygning af det implementerede ISMS.

Som følge af tilsynets beslutning om at fokusere kontrollen af FE i 2020 på den særlige undersøgelse af FE, foretog tilsynet ikke kontrol af tjenestens informationssikkerhed i 2020.

Med henblik på fornyet kontrol heraf foretog tilsynet i 2021 en opfølgning på FEs implementering af ISO 27001-standarden, blandt andet ved gennemgang af materiale som tjenesten har udarbejdet i forbindelse med implementeringen. FE er herefter anmodet om skriftligt at redegøre for status på implementeringen samt tjenestens plan herfor.

TILSYNETS BEMÆRKNINGER

Implementering og vedligeholdelse af et ledelsessystem til informationssikkerhed (ISMS), som defineret i ISO 27001-standarden, er en løbende forpligtelse, som kræver dedikerede, kontinuerlige ressourcer samt et ledelsesmæssigt fokus, for at der realistisk kan leves op til de krav, som stilles til informationssikkerhed i en moderne organisation.

Tilsynets kontrol af FEs informationssikkerhed viste, at der fortsat udestår væsentlige dele af implementeringen af ISO 27001-standarden, både i relation til planlægningen samt den faktiske operationalisering af håndteringen af sikkerhedsrisici.

Tilsynet finder i den forbindelse, at FE efter tilsynets opfattelse ikke har afsat tilstrækkelige ressourcer til arbejdet med implementeringen af ISO 27001 siden tilsynets sidste kontrol af området i 2019, ligesom at tilsynet ikke vurderer, at det er realistisk, at tjenesten vil kunne gennemføre implementeringen inden for den tidsplan, som oprindeligt var fastsat af tjenesten. De afsatte ressourcer vil efter tilsynets opfattelse tillige ikke være tilstrækkelige til at sikre drift og vedligeholdelse af tjenestens ISMS og Statement of Applicability (SoA), når dette er implementeret.

Tilsynet finder det kritisabelt, at FEs implementering af ISO 27001-standarden vurderes at være væsentligt nedprioriteret af tjenesten siden 2019, hvor tilsynet sidst foretog kontrol heraf. Således afviger tilsynets vurdering af FEs implementering af ISO 27001-standarden i 2021 væsentligt fra den overordnet positive vurdering, som tilsynet havde på baggrund af den tilsvarende kontrol i 2019.

Efter fremsendelse af resultaterne af tilsynets kontrol af FEs informationssikkerhed i 2021 har tjenesten oplyst, at der efter tjenestens opfattelse kan være tvivl om, i hvilket omfang tjenestens implementering af ISO 27001 bør være omfattet af tilsynets kontrol. FE har endvidere oplyst, at tjenesten er uenig i tilsynets vurdering på baggrund af kontrollen.

Tilsynet vurderer, at det falder inden for tilsynets kompetence at føre kontrol med FE-sikkerhedsbekendtgørelsens § 3 om informationssikkerhed, og at tilsynet ved fortolkningen heraf kan anvende ISO 27001-standarden til at udfylde de overordnede forpligtelser, som fremgår af bestemmelsen. Det skal hertil bemærkes, at tilsynet siden 2015/2016 har foretaget kontrol af FEs, CFCS' og PETs overholdelse af kravene til informationssikkerhed med udgangspunkt i ISO 27001-standarden, hvilket hverken FE, CFCS eller PET tidligere har haft bemærkninger til. Tilsynet har på den baggrund anmodet FE om straks at forelægge sagen for forsvarsministeren til afgørelse, såfremt det fortsat er tjenestens opfattelse, at der er tvivl om, hvorvidt tilsynet ved fortolkningen af FE-sikkerhedsbekendtgørelsens § 3 om informationssikkerhed kan anvende ISO 27001-standarden til at udfylde de overordnede forpligtelser, som fremgår af bestemmelsen.

1.2.9

Kontrol af FEs interne kontrol

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 risiko- og væsentlighedsvurdering vedrørende tjenestens overholdelse af lovkrav samt en plan for den interne kontrol i det følgende år. FE orienterer løbende tilsynet om tilrettelæggelsen af den interne kontrol samt resultatet heraf, herunder ved fremsendelse af tjenestens risikoanalyse og kontrolplan.

Med henblik på kontrol heraf foretog tilsynet i 2021 en gennemgang af resultatet af FEs interne kontrol i 2020, samt tjenestens risiko- og væsentlighedsvurdering, herunder tjenestens kontrolplan for 2021.

TILSYNETS BEMÆRKNINGER

Tilsynets kontrol af FEs interne kontrol giver ikke anledning til bemærkninger. Se dog afsnit 1.2.4.

Tilsynet har imidlertid henledt FEs opmærksomhed på, at tilsynet imødeser nærmere redegørelser

- ▶ om dokumentation af tjenestens interne kontrol i regi af ét indhentningssystem samt
- ▶ tjenestens kortlægning og forslag til processer for håndtering af tjenestens forestående sletning af oplysninger i medfør af FE-lovens § 6, stk. 1.

Tilsynet foretager årligt kontrol af, om FE har foretaget de handlinger, som tjenesten på baggrund af tilsynets kontrol i det foregående år har tilkendegivet at ville gennemføre.

Som følge af tilsynets beslutning om at fokusere kontrollen af FE i 2020 på den særlige undersøgelse af FE, blev opfølgningen på tilsynets kontrol af FE i 2019 udskudt til 2021.

TILSYNETS BEMÆRKNINGER

Tilsynet finder det kritisabelt, at FE i ét tilfælde ikke havde gennemført de nødvendige handlinger, som tjenesten i forbindelse med tilsynets kontrol i 2017 havde tilkendegivet ville blive foretaget.

Tilsynet har noteret sig, at FE efterfølgende i april 2022 har gennemført de pågældende handlinger, som tjenesten havde tilkendegivet ville blive foretaget.

1.3**FEs orientering af tilsynet**

Det følger af lovforslagets bemærkninger til FE-loven, at FE løbende skal orientere tilsynet om anvendelsen af en række bestemmelser i loven. FE skal således orientere tilsynet 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 har løbende orienteret tilsynet om tjenestens anvendelse af bestemmelserne.

1.4**Anmodninger om indsigt efter FE-lovens §§ 9 og 10****1.4.1****Tilsynets behandling af anmodninger**

Når en i Danmark hjemmehørende fysisk eller juridisk person anmoder tilsynet 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 tilsynet bestræber sig på at fremsøge alle oplysninger, som tjenesten måtte behandle om en person, der anmoder om indirekte indsigt.

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

Hvis særlige forhold taler herfor, kan tilsynet 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 tilsynet 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 tilsynet af egen drift, om særlige forhold måtte tale for at pålægge FE at give hel eller delvis indsigt i de nævnte oplysninger.

1.4.2

Antal anmodninger og sagsbehandlingstid

I 2021 behandlede tilsynet anmodninger fra 25 fysiske eller juridiske personer om at undersøge, om FE uberettiget behandlede oplysninger om dem. Tilsynet konstaterede i den forbindelse, at FE i ét tilfælde uberettiget behandlede oplysninger om en af de pågældende personer, idet behandlingen på tidspunktet for tilsynets undersøgelser ikke længere opfyldte behandlingsbetingelserne i FE-lovens § 4, stk. 1, eller § 5, stk. 1. 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. FE har på den baggrund slettet oplysningerne.

Den gennemsnitlige sagsbehandlingstid af de færdigbehandlede anmodninger var 200 dage, hvoraf 12 dage udgjorde sagsbehandlingstid hos FE. I forhold til 2020 steg den gennemsnitlige sagsbehandlingstid med 125 dage.

Tilsynet tilstræber at besvare anmodningerne om indsigt så hurtigt som muligt, men undersøgelserne kan som nævnt både være ressourcekrævende og komplicerede.

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

Tilsynet besluttede på baggrund af den særlige risikovurdering og -analyse for 2019, at tilsynets undersøgelser skal omfatte yderligere to systemer, hvor der imidlertid ikke var etableret tilstrækkelig mulighed for at foretage effektiv kontrol af de oplysninger, som FE opbevarer i systemerne. Tilsynet indledte derfor en dialog med FE med henblik på etablering af muligheder for at foretage en effektiv undersøgelse i de pågældende systemer. Tilsynet har i 2021 således ikke haft mulighed for at foretage effektive undersøgelser i disse systemer i forbindelse med anmodninger om indirekte indsigt. FE har ultimo 2021 bistået med at etablere mulighed for at foretage effektive undersøgelser i ét af de pågældende systemer. Tilsynet forventer at der i løbet af 2022 vil blive etableret mulighed for at foretage effektiv kontrol af det andet system.



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.

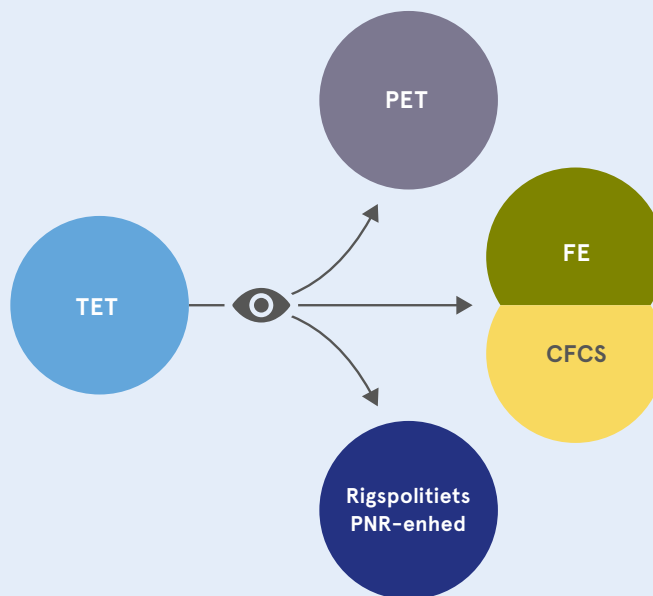
De juridiske rammer for FEs virksomhed følger i det væsentlige af FE-loven. FE-loven regulerer blandt andet FEs opgaver samt tilvejebringelse, intern behandling og videregivelse af personoplysninger.

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 tilsynet 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.

Tilsynet er et uafhængigt kontrolorgan, der fører tilsyn med, at Politiets Efterretnings-tjeneste (PET), FE, CFCS og Rigspolitiets PNR-enhed (RPNR) behandler personoplysninger i overensstemmelse med lovgivningen.



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

Tilsynet 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 2021:

- ▶ Landsdommer Michael Kistrup, Østre Landsret (formand)
- ▶ Juridisk chef Pernille Christensen, Kommunernes Landsforening
- ▶ Professor Henrik Udsen, Københavns Universitet
- ▶ Professor Rebecca Adler-Nissen, Københavns Universitet
- ▶ Koncerndirektør David Helleman, Nykredit (udtrådt pr. 1. februar 2022)

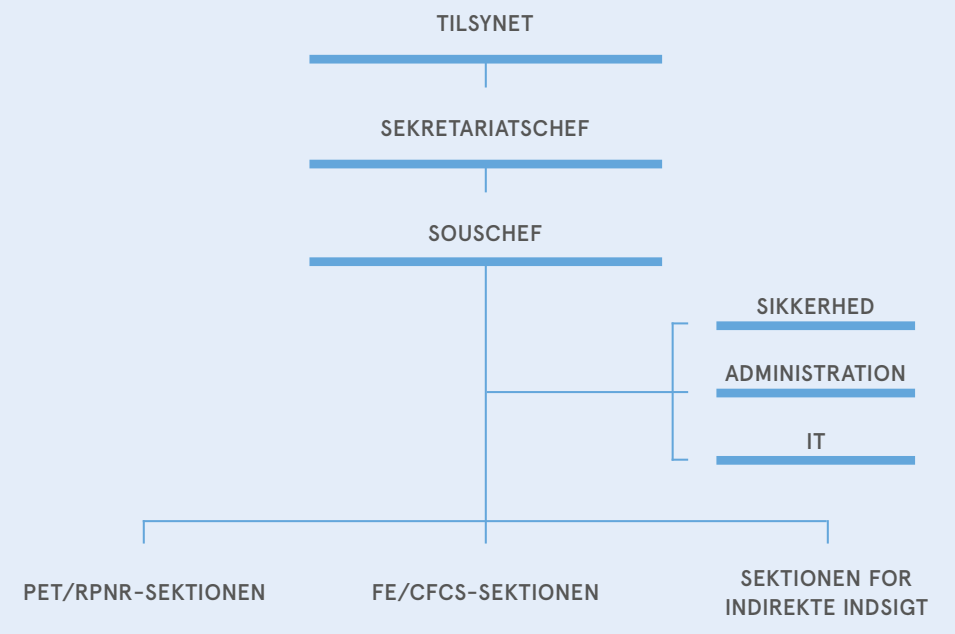
Medlemmerne udpeges for en periode på fire år med mulighed for genbeskikkelse for yderligere fire år. Ved tilsynets etablering i 2014 blev to medlemmer udpeget for to år med mulighed for genbeskikkelse for yderligere fire år med henblik på at sikre mod en

samtidig og fuldstændig udskiftning af tilsynets medlemmer, idet de efterfølgende funktionsperioder er forskudt to år i forhold til hinanden.

Tilsynet bistås af et sekretariat, der alene er undergivet tilsynets instruktion. Tilsynet bestemmer selv, hvem der skal ansættes til sekretariatet, herunder hvilken uddannelsesmæssig baggrund og øvrige kvalifikationer de pågældende skal have. Ved udgangen af 2021 bestod sekretariatet af en sekretariatschef, der varetager den daglige ledelse af sekretariatet, en souschef, tre jurister, to it-konsulenter og en kontorfunktionær.

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

Organisation 2021



2.1

Tilsynets opgaver i forhold til FE

Ifølge FE-loven skal tilsynet 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. Tilsynet 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.

Tilsynet påser endvidere, at PNR-lovens regler om

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

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

Tilsynets opgave er at føre legalitetskontrol med, at FE behandler oplysninger om i Danmark hjemmehørende fysiske og juridiske personer i overensstemmelse med lovgivningen, og tilsynet 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.

Tilsynet 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 tilsynets udførelse af sin kontrol, udover at det i lovens forarbejder er forudsat, at tilsynet som led i sine egen drift-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 tilsynet tillige, om FE uberettiget behandler oplysninger om den pågældende. Tilsynet sikrer, at dette ikke er tilfældet, og giver herefter den pågældende meddelelse herom (den indirekte indsichtsordning). Det fremgår af forarbejderne til loven, at det af tilsynets 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

Tilsynets adgang til oplysninger i FE

Tilsynet kan hos FE kræve enhver oplysning og alt materiale, der er af betydning for tilsynets virksomhed, og tilsynet har til enhver tid adgang til alle lokaler, hvorfra der er adgang til de oplysninger, som behandles, eller hvor tekniske hjælpemidler anvendes. Tilsynet 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.

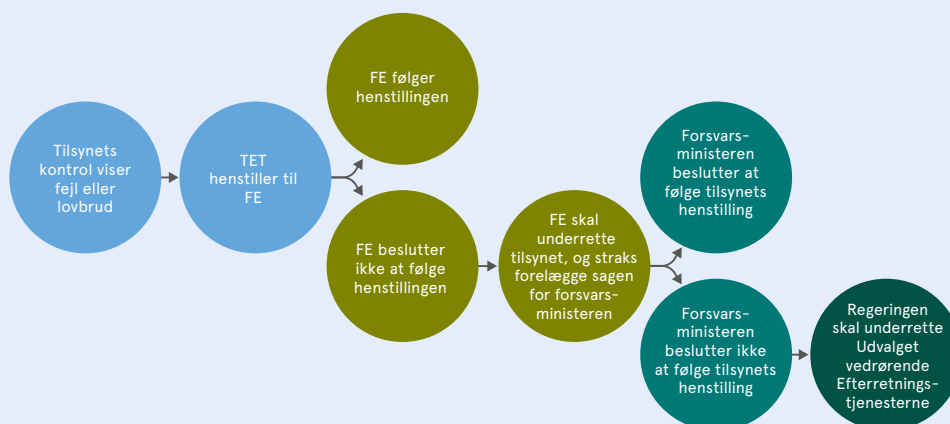
FE har stillet lokaler til rådighed for tilsynet, hvorfra tilsynet på egen hånd kan foretage søgninger i tjenestens it-systemer.

2.3

Tilsynets reaktionsmuligheder

Tilsynet har som hovedregel ikke kompetence til at påbyde FE bestemte foranstaltninger i forhold til behandling af oplysninger. Tilsynet kan derimod afgive udtalelser over for FE, hvori tilsynet blandt andet kan tilkendegive sin opfattelse af, om tjenesten overholder reglerne om behandling af oplysninger. Hvis FE undtagelsesvis måtte beslutte ikke at følge en henstilling i en udtalelse fra tilsynet, skal tjenesten underrette tilsynet herom og straks forelægge sagen for forsvarsministeren til afgørelse. Såfremt forsvarsministeren undtagelsesvis måtte beslutte ikke at følge henstillingen fra tilsynet, skal regeringen orientere Folketingets Udvalg vedrørende Efterretningstjenesterne herom.

Tilsynets
reaktionsmuligheder



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

Som led i den indirekte indsigtsordning, ifølge hvilken tilsynet 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.

Tilsynet 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 tilsynet måtte have valgt særligt at interessere sig for. Tilsynet vil også kunne medtage 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 indsigtsordning har pålagt tjenesten at slette oplysninger.

Tilsynet afgav senest en årlig redegørelse om sin virksomhed til forsvarsministeren i august 2021. Redegørelsen blev forelagt Folketingets Udvalg vedrørende Efterretningstjenesterne og blev herefter offentliggjort i september 2021.

- 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)
- 4) Bekendtgørelse om PNR-enhedens behandling af PNR-oplysninger i en overgangsperiode (bekendtgørelse nr. 1757 af 27. december 2018, som senest ændret ved bekendtgørelse nr. 310 af 30. marts 2020 – ophævet den 30. juni 2020)
- 5) Bekendtgørelse om PNR-enhedens behandling af PNR-oplysninger (bekendtgørelse nr. 1035 af 29. juni 2020)

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 FEs 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. 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.

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.

Efter bestemmelsens stk. 3 har tjenesten dog 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 meddelelseshemmeligheden, skal FE indhente retskendelse hertil.

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. Tilsynet 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

grundlæggende 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.

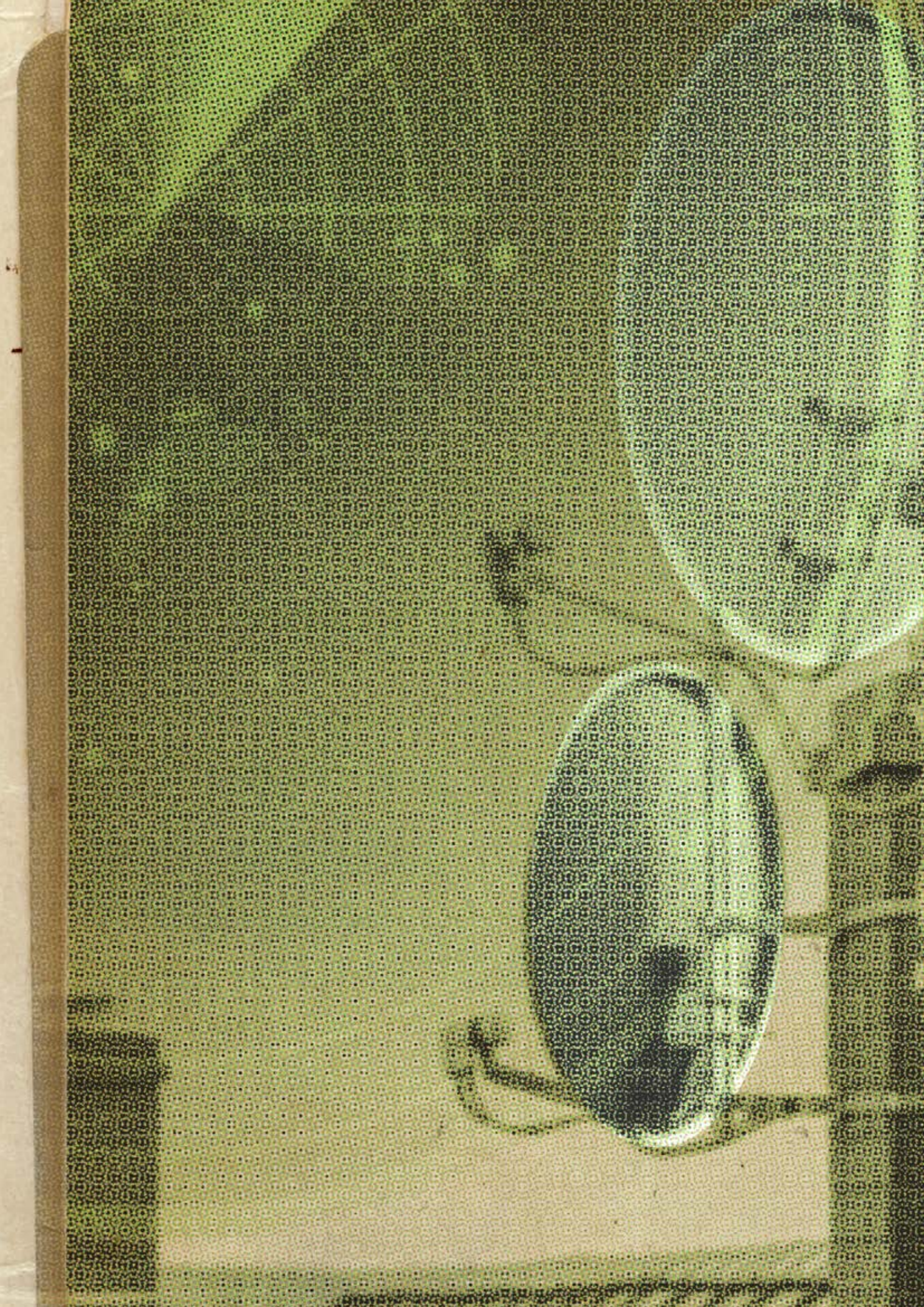
Ifølge forarbejderne til loven finder lovens behandlings- og videregivelsesregler i princippet anvendelse på rådata, der indeholder personoplysninger, men den praktiske administration af reglerne må ske under hensyn til disse datas særlige karakter. Dette betyder, at lovens bestemmelser om intern behandling og videregivelse af oplysninger og om lovlig politisk virksomhed kun meningsfuldt kan anvendes i relation til rådata, når disse data er blevet bearbejdet og behandlet (og dermed ikke længere er rådata). Princippet i den tidligere persondatalov om god databehandlingsskik 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 behandlingsbetingelserne 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 tilsynet.

Det følger af bestemmelsen i § 6 a, stk. 2, at FE uanset bestemmelserne i § 3 e, §§ 4-5 samt § 6, stk. 1 og stk. 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 tilsynet 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 informationssikkerhed, 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 informationssikkerheden 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 informationssikkerhed 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 behand-

le 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 begrunder 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. Tilsynet 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. Tilsynet 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 tilsynet 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 tilsynet om at undersøge, hvorvidt FE uberettiget behandler oplysninger om den pågældende. Tilsynet sikrer, at dette ikke er tilfældet, og giver herefter den pågældende meddelelse herom. Hvis særlige forhold taler herfor, kan tilsynet pålægge tjenesten at give hel eller delvis indsigt i oplysninger som nævnt i § 9.

Med FE-lovens § 10 er således etableret en indirekte indsichtsordning, hvorefter tilsynet 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. Tilsynet kan som led i denne indsichtsordning blandt andet pålægge FE at slette oplysninger, som FE efter tilsynets opfattelse behandler med urette. Tilsynet 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 tilsynet 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.

Efter PNR-lovens § 4, stk. 3, nr. 3, skal luftfartselskaber efter en konkret anmodning fra RPNR 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 RPNR 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.

Efter PNR-lovens § 8, stk. 1, opbevarer RPNR 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 RPNR 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 RPNR 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 RPNR 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 RPNR 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 RPNR efter anmodning stiller logning af oplysninger til rådighed for tilsynsmyndigheden, det vil sige Datatilsynet og tilsynet.

Da der for så vidt angår tilsyn med informationssikkerheden i RPNR er et vist overlap mellem Datatilsynets og tilsynets 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 informationssikkerheden i RPNR.

Årsredegørelse 2021

Forsvarets Efterretningstjeneste

Udgivet af Tilsynet med Efterretningstjenesterne, maj 2022

Layout + illustrationer: Eckardt ApS

Portrætfotos: Lars Engelgaard / Sophie Kalckar

Publikationen kan downloades fra tilsynets 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

Koncerndirektør David Hellemann, Nykredit (udtrådt pr. 1. februar 2022)



Tilsynet med Efterretningstjenesterne

Borgergade 28, 1. sal, 1300 København K

www.tet.dk