

Folketingets Retsudvalg

Christiansborg

1218 København K

Sendt elektronisk til REU@ft.dk

Dataetisk konsekvensvurdering af lovforslag om Politiets Efterretningstjeneste (PET)

Regeringens lovforslag om PET blev fremsat uden en dataetiske konsekvensvurdering, som efter Dataetisk Råds opfattelse er helt nødvendigt for så omfattende indgreb i borgernes privatliv. Dataetisk Råd har derfor gennemført en konsekvensanalyse, der viser alvorlige dataetiske problemer.

Grundlaget for forslaget er, at Danmarks høje trusselsniveau kræver, at PET har effektive digitale værktøjer. Lovforslaget giver PET adgang til omfattende automatiserede analyser af alle danskers digitale fodspor uden tilstrækkelig dokumentation for effektivitet eller beskyttelse af borgernes rettigheder.

På baggrund af en dataetisk konsekvensvurdering har Dataetisk Råd identificeret fire generelle områder i lovforslaget, som rejser alvorlige dataetiske bekymringer:

- **Uklarhed om nødvendighed:** Lovforslaget dokumenterer ikke, at masseindsamling af data er effektiv til terrorbekæmpelse. Uden sådan dokumentation kan behovet for så omfattende indgreb ikke vurderes.
- **Manglende proportionalitet:** PET får adgang til omfattende data om alle danskere og kan opbevare dem i 20 år. Dette indgreb i borgernes privatliv står ikke i forhold til de begrænsede beskyttelsesmekanismer og manglende dokumentation for effektivitet.
- **Manglende gennemsigtighed:** PET må foretage "generelle analyser" uden præcis afgrænsning af metoder eller klarhed om de konkret anvendte algoritmer. Dette gør det svært for Folketinget og offentligheden at udøve demokratisk og juridisk kontrol med systemernes brug.
- **Manglende beskyttelsesmekanismer:** Borgere får ingen indsigt i egne data, ingen mulighed for korrektion, og forbuddet mod søgning på enkeltpersoner kan potentielt omgås gennem "generelle analyser". Eksisterende viden indikerer, at sådan overvågning kan reducere demokratisk deltagelse.

Dataetisk Råd anbefaler, at lovforslaget ikke vedtages uden omfattende ændringer, der sikrer dokumenteret effektivitet, stærkere beskyttelse af borgernes rettigheder og demokratisk kontrol med systemerne. Samtidig finder Dataetisk Råd lovforslaget så principielt, at Folketinget med fordel kan nedsætte en privatlivskommission, der kan understøtte den videre behandling og sikre balancen mellem sikkerhed og privatliv. Disse pointer uddybes nedenfor. Først gennemgås lovforslagets centrale elementer, derefter konsekvensvurderingen.

1 Udvalgte dele af lovforslaget, der ligger til grund for konsekvensvurderingen

Det er Dataetisk Råds forståelse, at lovforslaget har til hensigt at give PET bedre rammer for databaseret arbejde og digital teknologi ved at muliggøre såkaldt bigdataanalyser. Grundprincippet for bigdataanalyse er analyse af store datamængder for at identificere hidtil ukendte mønstre og sammenhænge. Dette er uforeneligt med de eksisterende rammer for PET, der kræver konkret begrundelse for hver dataindsamling og individuelle anmodninger for at få adgang til specifikke oplysninger fra andre myndigheder. Lovforslaget fjerner disse begrænsninger og skaber juridisk grundlag for omfattende, ufokuseret, uforudsigelig og uigennemsigtig dataanalyse.

For at muliggøre bigdataanalyser lemper lovforslaget på tre centrale begrænsninger:

Lettere praktisk adgang til myndigheders data: I dag skal PET anmode konkret om data fra andre myndigheder baseret på en specifik begrundelse, hvilket udgør en praktisk begrænsning af kapaciteten til at indhente oplysninger. Med lovforslaget kan PET få direkte elektronisk adgang til andre myndigheders registre uden at gå gennem myndigheden selv. PET kan også få hele datasæt udleveret i stedet for kun enkeltstående oplysninger. Selvom PET stadig skal følge eksisterende regler for databehandling, får de markant lettere praktisk adgang til oplysninger fra offentlige registre uden mulighed for, at en konkret anmodning kan udfordres af de afgivende myndigheder og med forringede muligheder for, at disse kan tage forbehold for datenes kontekst og kvalitet.

Bredere betingelser for dataindsamling: I dag må PET kun behandle oplysninger, der efter konkret vurdering sandsynligvis har betydning for deres arbejde. Med lovforslaget oprettes et "særligt miljø", hvor PET kan indsamle hele datasæt fra offentligt tilgængelige kilder og andre myndigheder, så længe datasættet i sin helhed "kan have betydning" for PETs opgaver. Denne markant bredere relevansbetingelse – fra enkeltstående oplysninger til hele datasæt – betyder, at PET får adgang til data om potentielt hele den danske befolkning, herunder borgere der ikke er eller har været under konkret mistanke.

Mulighed for "generelle analyser" i større sammenhængende datasæt: I det særlige miljø kan PET samkøre data fra forskellige kilder og skabe store sammenhængende datasæt, som kan opbevares i op til 20 år. Dette giver PET mulighed for at indsamle data proaktivt til eventuel fremtidig analyse. PET må foretage generelle analyser på disse datasæt – det vil sige automatiserede analyser, der søger efter mønstre og sammenhænge på tværs af hele befolkningen. Det vil antageligt være muligt at identificere personer gennem de generelle analyser. Oplysninger om personer identificeret gennem sådanne analyser kan overføres til PETs almindelige system til videre efterforskning. Borgere får ikke ret til indsigt i, hvilke oplysninger PET har om dem i det særlige miljø.

Disse ændringer skal forstås i sammenhæng med PETs allerede bredt definerede arbejdsområde. Udover direkte bekæmpelse af trusler mod staten skal PET også "bistå" det almindelige politi med deres opgaver. Lovforslaget udvider desuden PETs muligheder for at videregive oplysninger til politiet og andre myndigheder, hvilket betyder at data indsamlet gennem bigdataanalyser potentielt kan bruges til bredere politimæssige formål.

2 Dataetisk konsekvensvurdering:

Dataetisk Råd har gennemført en dataetisk konsekvensvurdering¹ af disse aspekter af lovforslaget. På den baggrund har Dataetisk Råd følgende kommentarer til udvalgte dele af konsekvensvurderingen, der var særligt kritiske:

Er alle formål med datasamkøringen strengt nødvendige?

Lovforslaget tillader indsamling af data om potentielt hele den danske befolkning, herunder borgere der ikke er under konkret mistanke. Dette er en væsentlig udvidelse af PETs indsamling af data. Imidlertid er begrundelsen for udvidelsen uklar, idet lovforslaget ikke indeholder konkret belæg for, hvordan den påtænkte dataindsamling og -behandling vil forbedre PETs opgavevaretagelse.

Dataetisk Råd anerkender, at der kan være legitime grunde til at styrke PETs analytiske kapaciteter i lyset af øgede sikkerhedstrusler. Imidlertid kræver ethvert indgreb i borgernes grundlæggende rettigheder, at staten dokumenterer både nødvendigheden og effektiviteten af de foreslåede metoder. Det er ikke tilstrækkeligt at henvise til generelle sikkerhedshensyn uden konkret dokumentation for, at de påtænkte metoder er både nødvendige og proportionale i forhold til det problem, de skal løse.

Selvom efterretningstjenesternes legitime hemmeligholdelse af deres aktiviteter gør det svært at vurdere effektiviteten af omfattende dataindsamling, peger den tilgængelige viden – eksempelvis om det amerikanske NSA – på, at masseindsamling og omfattende datasamkøring sjældent er effektive til at forhindre terror og alvorlig kriminalitet. I stedet indikerer tilgængelig viden på området, at målrettede efterforskningsmetoder er mere effektive.² Uden nærmere kendskab til effektiviteten af de dataanalyser, som PET påtænker, kan proportionaliteten mellem indgreb og nytte ikke vurderes. Det vanskeliggør den dataetiske afvejning mellem positive og negative hensyn, som ligger til grund for en dataetisk vurdering af lovforslaget.

- Dataetisk Råd påpeger derfor, at Folketinget bør præsenteres for en begrundelse for ønsket om de nye beføjelser, herunder især vedrørende effektiviteten af de påtænkte masseanalyser sammenlignet med målrettede metoder.

¹ Gennemgangen tager udgangspunkt i 'Dataetisk Vurderingsskema' og 'Dataetisk Konsekvensanalyse' som tilsammen et værktøj Dataetisk Råd har udviklet for at gøre det lettere at forstå konsekvenserne af en ønsket datasamkøring. Værktøjet består af en række spørgsmål man skal forholde sig til, når man samkører data fra forskellige kilder. Samtidig hjælper værktøjet med at identificere tiltag, der kan forebygge negative konsekvenser.

² USA's Privacy and Civil Liberties Oversight Board (PCLOB), der fører tilsyn på området, konkluderede i deres [2014-rapport](#), at NSA's masseindsamling af telefonmetadata under Section 215 "ikke var essentiel for at forhindre terrorangreb". Samtidig fandt Tænk tanken New America Foundation i deres [analyse af 225 terrorismesager](#) efter 9/11, at NSA's masseovervågningsprogrammer kun spillede en identificerbar rolle i igangsættelsen af højst 1,8% af sagerne, mens traditionelle efterforskningsmetoder var mere effektive. Det kan på denne baggrund dog ikke afvises, at de metoder, der søges anvendt af PET, kan være mere effektive.

Vil resultatet blive delt med andre myndigheder?

I et dataetisk perspektiv er det et skærpende forhold, at lovforslaget udvider PETs muligheder for at "bistå" almindeligt politi og videregive oplysninger til andre myndigheder. Det rejser spørgsmål om "function creep" – det fænomen, at overvågningsværktøjer gradvist bruges til andre formål end dem, de oprindeligt blev indført til.

- Dataetisk Råd påpeger derfor, at der bør etableres klare juridiske barrierer mod function creep, herunder præcise afgrænsninger af, hvornår og til hvilke formål data kan videregives til andre myndigheder ligesom der bør sikres parlamentarisk kontrol over fremtidig udvidelse af beføjelser til at udveksle data.

Kan datasamkøringen have negative konsekvenser for borgere?

Lovforslaget indebærer et betydeligt indgreb i privatlivet, når PET får mulighed for at indsamle og samkøre data om hele den danske befolkning. Privatliv er et grundlæggende dataetisk princip, der danner fundamentet for blandt andet demokratisk deltagelse og borgerens personlige frihed. Lovforslaget sætter borgernes ret til at bevare kontrollen over egne personoplysninger under et betydeligt pres.

Konkret vil lovforslaget tillade samkøring af oplysninger om borgernes digitale færden fra såkaldte 'Data Brokers' med myndighedsoplysninger, herunder følsomme sundhedsdata om fysisk og psykisk helbred. Kombinationen kan tegne omfattende profiler af alle borgeres bevægelsesmønstre, adfærd, præferencer, sociale relationer og livssituation i det hele taget – også borgere, der ikke i forvejen var i myndighedernes søgelys. Dette rejser grundlæggende spørgsmål om værdighed – et dataetisk princip der fordrer, at mennesker behandles med respekt og ikke reduceres til datapunkter i sammenkørte datasæt.

Lovforslaget giver PET mulighed for at "oversætte, strukturere, foretage generelle analyser, analyser som led i målopdagelse og på lignende måder." Denne afgrænsning er så bred og uklar, at det reelt giver PET frie hænder til næsten enhver form for statistisk analyse, så længe det ikke er en direkte søgning på en navngiven person.

De nye beføjelser åbner for omfattende automatiserede systemer, der konstant analyserer hele befolkningens data, hvilket eksempelvis kan være:

- Løbende analyse af sociale medier til at overvåge tendenser i danskernes aktiviteter og diskussionsemner – og disse kan blive detaljerede selvom de er "generelle analyser"
- Automatisk kortlægning af sociale netværk baseret på kommunikationsdata.
- Algoritmer til forudsigelse af begivenheder gennem analyse af millioner af opslag krydset med myndighedsdata
- Identifikation af mistænkelige mønstre baseret på indkøb, bibliotekslån mv.

Disse eksempler viser, at selvom PET ikke må søge på navngivne personer, har PET vide rammer for at udføre søgninger, der har til formål at identificere potentielt mistænkelige personer. Efter som loven gør det muligt for PET at anvende datasæt, der "som helhed kan have betydning" for deres arbejde, vil der potentielt være data om hele den danske befolkning i disse sammenhængende datasæt. Dette betyder ikke aktiv, personlig overvågning konstant, men automatiserede systemer, der i baggrunden analyserer alle de digitale fodspor, borgere sætter som led i hverdagen i et digitaliseret samfund som Danmarks. Da alle borgeres data er i systemet, er hele befolkningen potentielt et mål for at blive udpeget som mistænkelig. Dette undergraver det dataetiske princippet om frihed, der kræver, at databehandling og digitale teknologier fremmer snarere end begrænser menneskers muligheder for at handle, tænke og tale frit. Herved påvirkes ikke blot privatlivet, men også andre fundamentale demokratiske frihedsrettigheder.

Samtidig får borgerne ikke kendskab til, hvilke kriterier der afgør, om deres adfærd vurderes som relevant for PETs arbejde. Dette er karakteristisk for bigdata-analyser, hvor systemerne selv identificerer mønstre uden forudbestemte parametre, hvilket gør det umuligt for borgerne at forstå eller forudsige, hvordan deres data fortolkes. Dette bryder med det dataetiske princip om forklarlighed, som fordrer, at mennesker skal kunne forstå, hvordan deres personlige data behandles, og hvordan digitale teknologier virker, når disse påvirker deres liv.

Hertil kommer, at data opbevares i op til 20 år. Den lange tidshorisont øger risikoen for, at oplysningerne bliver forældede, unøjagtige eller misfortolket. De mange sensitive data og den lange opbevaringstid gør også sådanne databaser sårbare over for angreb og andre forsøg på at skaffe sig uberettiget adgang, hvilket udgør en separat risiko for borgernes privatliv.

- Dataetisk Råd påpeger derfor at lovforslagets grundlæggende elementer udgør et væsentligt indgreb i borgernes privatliv gennem den omfattende indsamling, den lange opbevaring, manglen på gennemsigtighed og det faktum, at borgerne ikke ved, hvilke kriterier der afgør, om deres adfærd vurderes som relevant for PETs arbejde. Folketinget bør overveje om skærpede relevanskriterier for PETs indsamling af data, kortere slettefrister og andre beskyttelsesmekanismer kan indføres.

Kan datasamkøringen have utilsigtede negative konsekvenser for samfundet?

I et dataetisk perspektiv kan indgrebet i borgernes privatliv også have utilsigtede negative konsekvenser, der rækker ud over det individuelle niveau. Dette hænger tæt sammen med det forhold, at den enkeltes privatliv udgør en forudsætning for ytringsfrihed, bevægelsesfrihed og andre frihedsrettigheder, der er fundamentet for demokratiet. Når mange borgere samtidig oplever begrænsninger i deres privatliv og frihed, kan det påvirke grundlæggende samfundsmæssige værdier som f.eks. ønsket om bred demokratisk deltagelse.

Undersøgelser indikerer at alene bevidstheden om dataovervågning kan påvirke borgernes adfærd på måder, der skader demokratiet. Et studie af det norske datatilsyn om "chilling effect" viser at bevidsthed om overvågning underminerer demokratisk deltagelse: 26% undlod at underskrive underskriftsindsamlinger og 16% begrænsede deres søgninger online af frygt for, hvordan

deres data kan blive fortolket nu eller i fremtiden³. Denne selvoveryvågning, hvor borgere begrænser lovlig adfærd, svækker den demokratiske kultur og sociale sammenhængskraft. Dette kan svække den demokratiske kultur og sociale sammenhængskraft og står i direkte modsætning til det dataetiske princip om frihed, der skal sikre borgernes muligheder for uhindret deltagelse i det demokratiske samfund.

Dataetisk Råd fremhæver i den forbindelse, at det er afgørende *hvem*, der indsamler data. Der er mere på spil, når borgernes data indsamles og anvendes af efterretningstjenester som PET, end når de bruges til at målrette online-annoncer. Statens omfattende dataindsamling ændrer magtforholdet mellem borger og stat. Denne effekt må antages at holde uanset om data overvågningen foregår igennem et automatiseret system, som i lovforslaget, eller af et menneske.

Der er yderligere risiko for at skade samfundet som helhed, fordi borgernes viden om systematisk datasamkøring kan påvirke interaktionen med offentlige myndigheder. Der er risiko for, at borgere bliver mindre villige til at afgive oplysninger til læger, sagsbehandlere og offentlige instanser, hvis de bekymrer sig for, hvordan oplysningerne senere anvendes. I et dataetisk perspektiv bør det understreges, at denne effekt er betinget af selve *indsamlingen* af data – og ikke af de præcise metoder for databehandling.

En sådan tillidssvækkelse kan få konsekvenser for effektiviteten af offentlige indsatser og serviceydelser, der afhænger af borgernes åbenhed og samarbejdsvilje. Det særlige danske CPR-system betyder, at denne risiko kan være særligt stor. I Danmark muliggør CPR-nummeret automatisk sammenkædning af personoplysninger på tværs af alle offentlige registre. Dette står i modsætning til andre lande, hvor borgere har separate identifikationsnumre til forskellige formål. Problemet kan ikke løses ved blot at udelukke bestemte datatyper. Samkøring af data kan afsløre følsomme oplysninger om politiske, religiøse og sundhedsmæssige forhold, selvom disse ikke direkte indgår i datasættet. Kombinationen af tilsyneladende harmløse data kan i sig selv skabe nye følsomme informationer.

- Dataetisk Råd påpeger derfor at, lovforslaget i sin nuværende form risikerer at skade den demokratiske deltagelse og tillid til offentlige institutioner, hvilket kan svække samfundets grundlæggende funktioner. Folketinget bør overveje hvorledes rammerne for deling af data mellem PET og øvrige myndigheder kan begrænses.

Er der taget tilstrækkelige forholdsregler mod negative konsekvenser?

I lovforslag anerkendes behovet for beskyttelse af borgernes privatliv gennem etablering af et 'særligt miljø' med specifikke rammer for databehandling og opbevaring. Dataetisk Råd vurderer dog, at de foreslåede beskyttelsesmekanismer er utilstrækkelige.

Forbuddet mod at søge på navngivne personer kan ikke forventes reelt at forhindre personnære søgninger. Når PET gennem "generelle analyser" potentielt kan identificere personer baseret på

³ Der er i forskningen enighed om, at det af metodiske grunde er svært at studere og måle 'chilling effect'. Trods denne vanskelighed er det dog et vigtige emne, som det [norske datatilsyn her undersøger](#).

adfærdsmønstre og karakteristika bliver grænsen til søgninger på enkeltpersoner i praksis vag grænsende til illusorisk. Procedurerne for overførsel af data mellem det særlige miljø og det almindelige system er heller ikke tilstrækkeligt specificeret. Dette skaber usikkerhed om, hvorvidt de foreslåede begrænsninger reelt beskytter mod personnære analyser.

- Dataetisk Råd påpeger derfor at de foreslåede beskyttelsesmekanismer ikke er tilstrækkelige til at imødegå de identificerede risici for borgernes privatliv og demokratiske rettigheder. Folketinget bør overveje, om andre beskyttelsesmekanismer såsom krav om anonymisering i store sammenhængende datasæt kan indføres.

Inddragelse af Folketinget forud for beslutning om lovforslaget

Det er Dataetisk Råds vurdering, at lovforslaget mangler væsentlige oplysninger, der er nødvendige for Folketingets behandling og vurdering. Der foreligger ikke klarhed over de konkrete værktøjer og algoritmer, som PET planlægger at anvende. Denne mangel på gennemsigtighed omkring den teknisk specificering gør det umuligt at vurdere systemernes effektivitet, præcision og potentielle risici, herunder under hensyn til den meget varierede datakvalitet, som må antages at være gældende med så bred en afgrænsning. Hertil kommer, at data fra offentlige registre ikke nødvendigvis kan afkodes uden for den kontekst, de er blevet til i. Der er således ofte implicit viden og kontekst knyttet til registreringsprocesser, som ikke fremgår af selve dataene. Dette skaber betydelig risiko for fejlfortolkning og bias i automatiserede analyser. Uden større gennemsigtighed omkring de anvendte metoder er det umuligt at vurdere, hvordan datakvaliteten og behovet for kontekstoplysninger sikres, og hvordan systemerne kontrollerer for disse iboende begrænsninger.

Uden detaljeret viden om de anvendte teknologier kan hverken Folketinget eller offentligheden foretage en kvalificeret vurdering af, om systemerne lever op til grundlæggende krav om proportionalitet og retssikkerhed. Rådet er opmærksom på, at der kan være efterretningsmæssige årsager til ikke at offentliggøre algoritmerne, men finder det betænkeligt, hvis dette hensyn får som konsekvens, at demokratisk kontrol helt udelukkes. En sådan mangel på gennemsigtighed vil dels svække kvaliteten af den politiske beslutning og risikerer at underminere tilliden til den politiske beslutningsproces i sig selv. Når borgerne ikke kan forstå eller vurdere grundlaget for de politiske beslutninger, der påvirker deres rettigheder, svækkes den demokratiske legitimitet af lovgivningen. Dette strider mod det dataetiske princip om forklarlighed, som kræver, at borgere skal kunne forstå og vurdere de digitale systemer og processer, der påvirker deres liv og rettigheder.

- Dataetisk Råd påpeger derfor, at Folketinget ikke er forsynet oplysninger om det nødvendige faglige grundlag for forslaget og bør have adgang til tekniske specifikationer om de mulige analysemetoder samt dokumentation for deres effektivitet.

3 Afsluttende kommentarer

Dataetisk Råd vil afslutningsvist påpege, at national sikkerhed og privatliv begge er afgørende for Danmark. Rådet finder det misvisende, at disse i den offentlige debat undertiden som

modsatrettede værdier, herunder i debatten om det aktuelle lovforslag. Rådet finder, at de i stedet bør forstås som gensidigt afhængige og som nødvendige for et velfungerende demokratisk samfund – og tillid er et nøgleord i denne sammenhæng.

Lovforslaget risikerer at underminere den tillid, som er fundamental for både sikkerhed og privatliv. Når overvågning bliver for omfattende, kan det resultere i tab af tillid til myndighederne med "chilling effect" som konsekvens. Paradoksalt nok vil dette ikke kun skade privatlivet, men også svække sikkerheden. Hvis myndighederne mister befolkningens tillid, bliver både effektiv forvaltning og efterretningsarbejde vanskeligere. Vi risikerer, at borgernes villighed til at støtte myndighedernes arbejde for at sikre fælles værdier reduceres, herunder ved at borgerne tilbageholder oplysninger fra det offentlige, som i dag bliver tillidsfuldt delt.

Den dataetiske konsekvensvurdering viser, at lovforslaget indeholder så omfattende ændringer af forholdet mellem stat og borgere, at det kræver en bredere samfundsmæssig diskussion. Lovforslaget overskrider tidligere grænser for statens dataindsamling og -behandling betydeligt. De fire identificerede kritiske mangler – manglende nødvendighed, proportionalitet, gennemsigtighed og beskyttelsesmekanismer – peger på behovet for at drøfte grundlæggende principielle spørgsmål om magtbalancen i et demokratiske samfund.

En overvågningsbyrde, der er for tung, kan resultere i tab af både privatliv og sikkerhed. Dette understreger nødvendigheden af at finde den rette balance gennem grundig demokratisk proces.

Dataetisk Råd finder, at dette spørgsmål er for komplekst og vidtrækkende til at blive afgjort gennem et enkelt lovforslag. Der er principielle forhold på spil vedrørende forholdet mellem stat og borgere, som med fordel kunne drøftes i en privatlivskommission, der kan sikre den nødvendige brede samfundsmæssige debat og faglige gennemgang.

Dataetisk Råd står til rådighed for en sådan kommission, ligesom rådet tilbyder sin hjælp i forbindelse med yderligere drøftelser af nærværende PET-lovforslag.

Med venlig hilsen

Johan Busse
Formand for Dataetisk Råd