



Maj 2015

KOMMENTERET HØRINGSOVERSIGT
vedrørende
forslag til lov om ændring af lov om
Forsvarets Efterretningstjeneste
(Lovforslag L 200)

Et udkast til lovforslag har i perioden 10. april 2015 til 29. april 2015 været sendt i høring hos:

Advokatrådet, Akademikernes Centralorganisation, Amnesty International, Centralforeningen for Stampersonel, Danske Advokater, Danmarks Jurist- og Økonomforbund (DJØF), Danske Regioner, Datatilsynet, Den Danske Dommerforening, Dommerfuldmægtigforeningen, Domstolsstyrelsen, Foreningen af Forsvarets Auditørfuldmægtige, Foreningen af Offentlige Anklagere, Færøernes Landsstyre, Grønlands Landsstyre (Naalakkersuisut), Hovedorganisationen af Officerer i Danmark, Hærens Konstabel- og Korpålförening, Institut for Menneskerettigheder, Justitia, KL, Landsforeningen af Forsvarsadvokater, Offentligt Ansattes Organisationer, Politidirektørforeningen, Politiforbundet, Præsidenten for Vestre Landsret, Præsidenten for Østre Landsret, samtlige byretspræsidenter, Retspolitisk Forening, Retssikkerhedsfonden, Rigsadvokaten, Rigspolitiet.

Heraf har Forsvarsministeriet modtaget høringsudtalelse fra følgende:

Advokatrådet (Advokatsamfundet), Centralforeningen af Stampersonel, Datatilsynet, Den Danske Dommerforening, Dommerfuldmægtigforeningen, Domstolsstyrelsen, Foreningen af Offentlige Anklagere, Færøernes Landsstyre, Institut for Menneskerettigheder, Justitia, KL, Landsforeningen af Forsvarsadvokater, Præsidenten for Vestre Landsret og Præsidenten for Østre Landsret, samtlige byretspræsidenter, Retspolitisk Forening og Rigsadvokaten.

Forsvarsministeriet har endvidere modtaget en udtalelse fra **IT-Politisk Forening og fra professor Jørn Vestergaard, Københavns Universitet.**

De modtagne udtalelser vedlægges.

Centralforeningen for Stumpersonel har meddelt, at organisationen ikke har bemærkninger til udkastet.

Datatilsynet har meddelt, at udkastet ikke giver anledning til bemærkninger.

Dommerfuldmægtigforeningen har meddelt, at foreningen ikke finder grundlag for at udtale sig om lovforslaget.

Foreningen af Offentlige Anklagere har meddelt, at forslaget ikke giver anledning til nogle bemærkninger.

Færøernes Landsstyre har oplyst, at Landsstyret tager til efterretning, at lovforslaget helt eller delvist kan sættes i kraft for Færøerne, såfremt færøske myndigheder anmoder herom, og har ikke andre bemærkninger.

KL har meddelt, at KL ingen bemærkninger har til udkastet til lovforslaget.

Rigsadvokaten har oplyst, at han ikke har bemærkninger til lovudkastet.

Nedenfor vil Forsvarsministeriet omtale de væsentligste bemærkninger i de modtagne høringsudtalelser og primært kommentere de punkter, der ikke er nærmere gennemgået i lovforslagets bemærkninger.

1. Den Danske Dommerforenings høringsudtalelse er tiltrådt af præsidenterne for Vestre og Østre Landsret og af Domstolsstyrelsen. Udtalelsen er tillige tiltrådt af byretspræsidenterne med den tilføjelse, at byretterne i den forbindelse går ud fra, at der er alene tale om en lovteknisk tilpasning til pasloven, og at de anførte kriterier i lovforslagets bemærkninger for, hvornår indgreb kan tillades, fortsat er de samme.

Dommerforeningens udtalelse lyder således:

”Dommerforeningen vil på grund af forslagets politiske karakter ikke udtale sig om det materielle sigte med forslaget, men har dog følgende bemærkninger:

Indgreb i meddelelshemmeligheden mod i Danmark hjemmehørende personer, der opholder sig i udlandet, skal efter lovudkastet ske ved retskendelse. Fristen for indgreb er i udkastets § 3 a, stk. 3, sat til 8 uger. I bemærkningerne redegøres der nærmere

for, at indgrebet foreslås længere end det tilsvarende indgreb i meddelelshemmeligheden efter retsplejelovens § 783, stk. 3, som er 4 uger. De hensyn, der taler for en længere frist, kan imidlertid også gøre sig gældende ved indenlandske aflytninger, hvorfor fristen i forslaget bør ændres til 4 uger.

Efter lovudkastets § 1 kan indgrebet foretages, når "der er bestemte grunde til at formode, at den pågældende deltager i aktiviteter... der kan indebære eller forøge.." Efter bemærkningerne til lovudkastet sigtes der hermed til et lavere og mere fremrykket mistankegrundlag end det, der bl.a. fremgår af retsplejelovens § 781 om indgreb i meddelelshemmeligheden.

Det mistankegrundlag, der opereres med i lovudkastet, synes at være det samme mistankegrundlag som i den netop ikrafttrådte bestemmelse i paslovens § 2, stk. 1, (L 99). Hvis dette er rigtigt, skal Dommerforeningen foreslå, at man i lovudkastet vælger den samme formulering som i pasloven og i stedet for at anvende begrebet "bestemte grunde til at formode" anvender "grund til at antage". Er der derimod tale om et andet mistankegrundlag end i pasloven, skal Dommerforeningen anmode om, at der i bemærkningerne redegøres for denne forskel, idet paslovens mistankegrundlag under alle omstændigheder bør omtales."

I bemærkningerne i lovudkastet til § 3 a, stk. 3, er anført følgende:

"Bestemmelsen i stk. 3 svarer til retsplejelovens § 783, stk. 3, bortset fra at det maksimale tidsrum for indgrebet er længere end efter retsplejeloven (op til 8 uger i stedet for 4 uger) og ved forlængelse højst 8 uger ad gangen mod 4 uger efter retsplejeloven. Dette skal ses i lyset af, at der er tale om efterretningsmæssig indhentning af oplysninger i en tidlig fase for at søge nærmere at klarlægge karakteren af den pågældendes aktiviteter i udlandet. Hertil kommer, at det normalt af tekniske grunde tager længere tid for FE at etablere den konkrete indhentning i forhold til den pågældende end ved traditionelle telefonaflytninger. Endvidere kan nævnes, at der ofte vil være længere perioder, hvor den pågældende i udlandet ikke benytter elektroniske kommunikationsmidler, hvis vedkommende f.eks. opholder sig i et konfliktområde, ligesom der kan være behov for at dekryptere kommunikationen."

I anledning af Dommerforeningens udtalelse er følgende afsnit tilføjet i bemærkningerne:

"Det skal dog samtidig understreges, at fristen efter bestemmelsen skal være så kort som mulig, og at de 8 uger således er det maksimale tidsrum for indgrebet ved hver kendelse. Retten kan således f.eks. fastsætte fristen til 4 uger."

Med hensyn til betingelserne for at foretage målrettet indhentning af oplysninger mod bestemte personer kan anføres, at den foreslåede bestemmelse på en række punkter adskiller sig fra bestemmelsen i pasloven om bl.a. inddragelse af et pas. Betingelserne herfor lyder således (§ 2, stk. 1, nr. 4): *"... når der er grund til at antage, at den pågældende har til hensigt i udlandet at deltage i aktiviteter, hvor dette kan indebære eller forøge en fare for statens sikkerhed, andre staters sikkerhed eller en væsentlig trussel mod den offentlige orden."*

Som det fremgår, har den foreslåede bestemmelse i FE-lovforslaget et mere begrænset og snævert anvendelsesområde, således som dette nærmere er beskrevet i bemærkningerne til § 3, stk. 3, med angivelse af de tilfælde, hvor kriteriet i almindelighed anses for at være opfyldt. Dette er baggrunden for i bestemmelsen at anvende formuleringen "bestemte grunde" og dernæst at anvende ordet "formode" i stedet for "antage" for at give bestemmelsen det tilsigtede anvendelsesområde på en mere præcis, dækkende og relevant måde.

Herefter lyder begrundelsen for det valgte kriterium i bemærkningerne til § 3, stk. 3, således, idet sidste punktum om forholdet til kriteriet i pasloven er indsat i anledning af Dommerforeningens høringsudtalelse:

"Det bemærkes, at kriteriet "bestemte grunde til at formode" ikke anvendes i retsplejelovens regler om strafferetsplejen og derved er med til at angive, at bestemmelsens anvendelsesområde gælder for en tidlig efterretningsmæssig fase, hvor betingelserne for indhentning af en retskendelse til indgreb i meddeleleshemmeligheden i medfør af retsplejelovens regler ikke er opfyldt. Formuleringen "bestemte grunde" henviser navnlig til de tilfælde, der er beskrevet ovenfor, og ordet "formode" angiver en lempeligere betingelse (lavere tærskel) for indgrebet end ordet "antage", der anvendes i retsplejeloven. I forhold til kriteriet i pasloven (lov nr. 176 af 24. februar 2015 § 2, stk. 1, nr. 4) om inddragelse af pas – "grund til at antage" – er der således med dette lovforslags kriterium – "bestemte grunde til at formode" – foretaget en skærpelse af første del af kriteriet og en mindre svækkelse af anden del af kriteriet."

2. I Advokatrådets høringsudtalelse anføres, at udtrykket "metoder" forekommer uklart i følgende sætning i bemærkningerne til § 3 a: *"FE vil ikke være forpligtet til at oplyse retten og den beskikkede advokat om en oplysnings ophav (kildens identitet/metoder)."*

I den anledning er ordet "metoder" ændret til: *"indhentningsmetoder"* i bemærkningerne til bestemmelsen.

I høringsudtalelsen anføres endvidere, at det forekommer uklart, når det i bemærkningerne til § 3 a, stk. 1, 3. pkt., anføres, at det ikke er et krav, at personens fulde navn m.v. kan angives, idet det i den forbindelse er afgørende, at den pågældende er identificeret på en sådan måde, at der ikke er tvivl om, over for hvem indgrebet må iværksættes.

Hertil kan bemærkes, at der vil kunne forekomme tilfælde, hvor det må lægges til grund eller ikke med den fornødne sikkerhed kan afvises, at den pågældende person er en i Danmark hjemmehørende person, men hvor der (endnu) ikke foreligger fulde identifikationsoplysninger om den pågældende i form af cpr. nr. eller tilsvarende identifikation.

3. I høringsudtalelsen fra Institut for Menneskerettigheder anbefales, at tilsynets kontrolbeføjelser tydeliggøres, at tilsynet tilføres de fornødne ressourcer, og at underretningbestemmelsen i lovforslagets § 3 a, stk. 4, også omfatter tilsynet.

I den forbindelse kan henvises til følgende afsnit i lovforslagets almindelige bemærkninger pkt. 1.2: *"Samtidig skal der fortsat være den fornødne kontrol med FE's behandling og videregivelse af oplysninger om i Danmark hjemmehørende personer. Oplysninger, der indhentes som følge af den nye bestemmelse, vil således blive omfattet af den kontrol, som Tilsynet med Efterretningstjenesterne allerede i dag udfører i forhold til FE."*

Endvidere kan der henvises til de specielle bemærkninger vedrørende tilsynets beføjelser: *"Tilsynet med Efterretningstjenesterne har særlige beføjelser i relation til borgeren i medfør af FE-loven. En i Danmark hjemmehørende person kan således anmode tilsynet om at undersøge, om tjenesten uberettiget behandler oplysninger om den pågældende, dvs. i strid med reglerne i FE-lovens §§ 3-8. Tilsynet sikrer, at dette ikke er tilfældet, og giver herefter den pågældende meddelelse herom, jf. FE-lovens §§ 10 og 15."*

I lovforslagets almindelige bemærkninger pkt. 5 anføres, at tilsynets virksomhed udvides til også at omfatte den behandling af oplysninger, som FE foretager efter lovforslaget, med en skønnet årlig merudgift på 2,5 mio. kr. til følge.

Med hensyn til underretningsbestemmelsen bemærkes, at det følger af sagens natur, at en meddelelse til Forsvarsministeriet fra retten om, at et indgreb ikke burde have været foretaget, vil blive videregivet til tilsynet.

Med hensyn til anmodningen om nærmere at præcisere udtrykket *"Danmark og danske interesser"* er dette i lovforslagets bemærkninger til § 3, stk. 3, udbygget, således at det angives på følgende måde: *"I overensstemmelse med FE-lovens § 1 indhenter FE oplysninger om forhold i udlandet bl.a. med henblik på at forebygge og modvirke trusler mod Danmark og danske interesser, herunder danske enheder og observatører i udlandet og andre, som er udsendt til løsning af internationale opgaver, samt danske interesser i udlandet i øvrigt."*

Endelig med hensyn til anbefalingen om at skærpe mistankekravet til for eksempel *"bestemte grunde til at antage"* kan Forsvarsministeriet ikke støtte dette, idet kravet i givet fald ville svare til mistankekravet i retsplejelovens regler om indgreb i meddelelshemmeligheden (retsplejelovens § 781, stk. 1, nr. 1).

4. I høringsudtalelsen fra Justitia anføres, at ved at afskære den beskikkede advokat fra at få udleveret det af FE tilvejebragte materiale inden retsmødet, afskærer man samtidig denne fra at kunne forberede et tilstrækkeligt behørigt forsvar, og at det er uvist, hvordan det i praksis vil foregå, når den beskikkede advokat gøres *"bekendt med"* materialet.

I den anledning er i bemærkningerne til § 3 c tilføjet følgende pkt.: *"Advokaten vil således få den fornødne tid til at læse materialet, inden retsmødet begynder, men har ikke en adgang til at tage materialet med sig efter retsmødets afslutning."*

I høringsudtalelsen anbefales, at der ikke skal være en adgang for FE til at foretage indgreb i meddelelshemmeligheden i en situation, hvor PET har indledt en undersøgelse af en person hjemmehørende i Danmark, men ikke har tilstrækkeligt mistankegrundlag for at opnå en retskendelse til indgreb i meddelelshemmeligheden.

Forsvarsministeriet kan ikke støtte denne anbefaling, idet en sådan ordning i givet fald ville svække formålet med og værdien af den foreslåede adgang for FE til målrettet at indhente oplysninger om bestemte personer i udlandet i en tidlig efterretningsmæssig fase.

Forsvarsministeriet kan heller ikke støtte forslaget om, at der indsættes en bestemmelse, hvorefter en person, der har været udsat for indgreb i meddeleleshemmeligheden, som udgangspunkt efterfølgende orienteres herom, medmindre det kan godtgøres over for domstolene, at en sådan orientering medfører en fare for statens sikkerhed eller afsløring af FE's arbejdsmetoder.

Dette skyldes navnlig de særlige fortrolighedskrav, der generelt gør sig gældende for FE's opgavevaretagelse, således som det er beskrevet i lovforslagets bemærkninger, og som de foreslåede regler i det nye kapitel 2 a i FE-loven tager højde for. Endvidere vil ordningen stride mod FE-lovens regler (kapitel 6), hvorefter en borger i almindelighed ikke har ret til indsigt i oplysninger, som FE behandler om vedkommende, eller ret til indsigt i, om tjenesten behandler oplysninger om vedkommende.

5. Landsforeningen af Forsvarsadvokater anfører, at såfremt der afsiges kendelse på grupper af personer, er det reelt ikke muligt at sikre, om der fortsat er grundlag for at opretholde kendelsen i forhold til den enkelte person.

Hertil bemærkes, at der efter lovforslaget ikke kan afsiges kendelse på grupper af personer, men kun for så vidt angår enkeltpersoner, der er identificeret på en sådan måde, at der ikke er tvivl om, over for hvem indgrebet må iværksættes.

Med hensyn til Landsforeningens forslag om at begrænse det maksimale tidsrum for indgrebet til 4 uger henvises til pkt. 1 ovenfor.

6. Med hensyn til høringsudtalelsen fra Retspolitisk Forening bemærkes, at det ikke er korrekt, når det anføres, at lovforslagets indgrebsbetingelser som det ene yderpunkt er de lempeligste i forhold til anden lovgivning.

Der er heller ikke korrekt, at bevisbyrden er vendt om, således at det er den beskikkede advokat, der skal bevise, at der ikke foreligger "bestemte grunde" til den formodning, der kræves efter bestemmelsen.

7. I den modtagne skrivelse fra IT-Politisk Forening anbefales, at det præciseres, hvorvidt søgning i rådata er omfattet af den nye bestemmelse.

Hertil kan oplyses, at FE efter indhentet retskendelse kan foretage målrettet søgning vedrørende en bestemt person i rådata med henblik på at fremfinde eventuelle oplys-

ninger om den pågældende i disse data. Som beskrevet i bemærkningerne til FE-loven er det kendetegnende for rådata, at det ikke er muligt at afgøre, hvilke oplysninger der måtte ligge gemt i disse data, før de udsættes for bearbejdning, herunder om nødvendigt dekrypteres og oversættes.

Med hensyn til adgangen til at behandle oplysninger indhentet som tilfældighedsfund kan oplyses, at dette spørgsmål skal afgøres efter de gældende bestemmelser i FE-loven, og at der således er en adgang hertil, såfremt lovens betingelser i navnlig §§ 4, 6 og 7 er opfyldt.

Vedrørende spørgsmålet om, hvorvidt en kendelse om indgreb i meddelelseshemmeligheden giver adgang til at rette henvendelse til et teleselskab om oplysninger om den person, som kendelsen vedrører, kan dette spørgsmål besvares bekræftende.

For så vidt angår det rejste spørgsmål om, hvorvidt tilsynet vil få kendskab til, om en oplysning hidrører fra anvendelsen af den nye bestemmelse i § 3, stk. 3, kan det oplyses, at tilsynet hos FE kan kræve enhver oplysning og alt materiale, der er af betydning for dets virksomhed, jf. FE-lovens § 17. Endvidere gælder, at tilsynet på egen hånd kan foretage søgninger i FE's IT-systemer og dermed har en fuldstændig adgang til at få oplyst, om en oplysning hidrører fra den nye lovbestemmelse. Oplysninger, der indhentes som følge af denne bestemmelse, vil således blive omfattet af den kontrol, som tilsynet udfører i forhold til FE.