



JUSTITSMINISTERIET

Folketinget
Udvalget for Forretningsordenen
Christiansborg
1240 København K
DK Danmark

Dato: 16. november 2020
Kontor: Stats- og Menneskerets-
kontoret
Sagsbeh: Nanna Therkelsen
Sagsnr.: 2020-0037-0088
Dok.: 1683480

Hermed sendes besvarelse af spørgsmål nr. 2 vedrørende forslag til lov om undersøgelse af visse forhold vedrørende Forsvarets Efterretningstjeneste (L 53), som Folketingets Udvalg for Forretningsordenen har stillet til justitsministeren den 26. oktober 2020. Spørgsmålet er stillet efter ønske fra Peter Skaarup (DF).

Nick Hækkerup

/

Henrik Skovgaard-Petersen

Slotsholmsgade 10
1216 København K.

T +45 7226 8400
F +45 3393 3510

www.justitsministeriet.dk
jm@jm.dk

Spørgsmål nr. 2 fra Folketingets Udvalg for Forretningsordenen vedrørende forslag til lov om undersøgelse af visse forhold vedrørende Forsvarets Efterretningstjeneste (L 53)

”Vil ministeren præcisere, på hvilke nærmere punkter lovforslagets bestemmelser om sagsoplysning, vidnepligt m.v. adskiller sig fra de tilsvarende bestemmelser i lov om undersøgelseskommissioner, og herunder navnlig angive, i hvilket omfang der er forskel med hensyn til retssikkerhedsgarantier for de involverede personer, og hvordan lovforslaget sikrer den nødvendige beskyttelse af whistleblowers?”

Svar:

1. Som det fremgår af pkt. 1 i de almindelige bemærkninger til lovforslaget, er det regeringens opfattelse, at der gør sig helt særlige omstændigheder gældende i forbindelse med nedsættelsen af en undersøgelse som opfølgning på Tilsynet med Efterretningstjenesternes særlige undersøgelse af Forsvarets Efterretningstjeneste. Særligt hensynet til at beskytte den betydelige mængde klassificerede oplysninger, som vil indgå i undersøgelsen, medfører behov for at etablere en særlig undersøgelsesform, som på en række punkter afviger fra undersøgelseskommissioner nedsat efter lov om undersøgelseskommissioner.

Det er endvidere regeringens opfattelse, at lovforslaget er udtryk for en afvejning mellem på den ene side hensynet til ikke at udbrede kendskabet til særligt sensitive oplysninger mere end strengt nødvendigt og på den anden side hensynet til at skabe klarhed over centrale spørgsmål i det undersøgte forløb, herunder med henblik på at drage læring heraf og skabe grundlag for at vurdere, om der foreligger forhold, der kan give anledning til at søge et ansvar gjort gældende, eller om der ikke er anledning hertil.

Den med lovforslaget foreslåede undersøgelsesform tager således sit afsæt i den ordning, der gælder efter lov om undersøgelseskommissioner, men afviger på en række punkter, hvor den nævnte hensynsafvejning tilsiger det, herfra.

Det er bl.a. også afspejlet i lovforslagets § 4, stk. 1, 2. pkt., hvorefter undersøgelsen skal tilrettelægges og gennemføres på en sådan måde, at forholdet til fremmede magter, hensynet til statens sikkerhed, sagens opklaring eller til tredjemand ikke skades.

Af de specielle bemærkninger til denne bestemmelse fremgår bl.a. følgende:

”Navnlig den betydelige mængde klassificeret materiale, der vil indgå i undersøgelsen, har givet anledning til særlige overvejelser i relation til undersøgelsens karakter og tilrettelæggelse, som er resulteret i en række forslag til afvigelser fra ordningen i lov om undersøgelseskommissioner.

Det er således afgørende at sikre, at kendskab til de meget sensitive oplysninger spredes mindst muligt, idet spredning af sådanne oplysninger vil kunne have alvorlige skadevirkninger for forholdet til andre landes efterretningstjenester. Dette har sammenhæng med, at samarbejdet med andre efterretningstjenester generelt bygger på, at oplysninger om efterretningsvirksomhed behandles fortroligt. Er der ikke tillid hertil, vil udenlandske samarbejdspartnere blive tilbageholdende med at give oplysninger til og samarbejde med den danske efterretningstjeneste. Dette vil forringe efterretningstjenestens muligheder for i fremtiden at løse sine opgaver effektivt. Udbredelsen af kendskabet til de klassificerede informationer, der vil indgå i den foreslåede undersøgelse, bør derfor også begrænses mest muligt af hensyn til efterretningstjenestens fortsatte effektivitet og fremtidige virkemuligheder.

Undersøgelsen skal således i det hele tilrettelægges og gennemføres på en sådan måde, at efterretningstjenestens aktuelle og fremtidige virkemuligheder, herunder i forhold til udenlandske samarbejdspartnere, ikke skades.”

I det følgende redegøres der for de centrale punkter vedrørende sagsoplysning, vidnepligt mv. og retssikkerhedsgarantier, hvor lovforslaget afviger fra lov om undersøgelseskommissioner.

2. For så vidt angår indkaldelse af vidner mv. og sagsoplysning følger det af lovforslagets § 7, stk. 1, at undersøgelseskommissionen kan anmode en person om at afgive forklaring for kommissionen som vidne, hvis det ikke har været muligt at få belyst spørgsmålet på anden måde, og kommissionen vurderer, at det er strengt nødvendigt for en tilstrækkelig oplysning af sagen. Ifølge lovforslagets § 7, stk. 2, vil enhver efter anmodning fra undersøgelseskommissionen være forpligtet til at afgive vidneforklaring, jf. dog forslagens § 8.

Efter lov om undersøgelseskommissioner § 11 gælder det for undersøgelseskommissioner, hvor en dommer er formand, at enhver efter anmodning fra undersøgelseskommissionen er forpligtet til at afgive forklaring for kommissionen som vidne, jf. dog § 12.

Lovforslagets § 7, stk. 1, skal ses i lyset af forslaget § 4, stk. 1, 2. pkt., hvorefter undersøgelsen skal tilrettelægges og gennemføres på en sådan måde, at forholdet til fremmede magter, hensynet til statens sikkerhed, sagens opklaring eller til tredjemand ikke skades. Bestemmelsen vil indebære, at sagsoplysningen i undersøgelseskommissionen i videst muligt omfang vil skulle ske på grundlag af det foreliggende skriftlige materiale.

Det kan imidlertid ikke udelukkes, at undersøgelseskommissionen – for at få et spørgsmål tilstrækkeligt belyst – finder det nødvendigt, at der afgives forklaring om spørgsmål, og lovforslagets § 7, stk. 1, giver derfor mulighed for, at der kan gennemføres afhøringer, hvis det ikke har været muligt at få belyst et givet spørgsmål på anden måde, og kommissionen vurderer, at det er strengt nødvendigt for en tilstrækkelig oplysning af sagen.

Bestemmelsen er således udtryk for, at undersøgelseskommissionen ved tilrettelæggelsen af sin undersøgelse skal foretage en afvejning af på den ene side hensynet til en tilstrækkelig undersøgelse og redegørelse for de forhold, der omfattes af undersøgelsen, og på den anden side det tungtvejende hensyn til at begrænse udbredelsen af kendskabet til de oplysninger af følsom karakter, der indgår i undersøgelsen.

Det følger desuden af lovforslagets § 5, stk. 1, 1. pkt., at enhver har pligt til at stille dokumenter og andet foreliggende materiale til rådighed for undersøgelseskommissionen, når kommissionen anmoder om det, jf. bestemmelsens 1. pkt.

Efter lov om undersøgelseskommissioner § 9, stk. 1, 1. pkt., har enhver pligt til at udlevere materiale til undersøgelseskommissionen, når kommissionen anmoder om det.

Lovforslagets § 5, stk. 1, 1. pkt., skal ses i lyset af den betydelige mængde klassificeret materiale, som vil indgå i undersøgelsen. Det er således med den foreslåede bestemmelse – af hensyn til at undgå risiko for utilsigtet spredning af materialet – forudsat, at det relevante materiale i praksis vil skulle stilles til rådighed i sikrede lokaler hos Forsvarets Efterretningstjeneste, som undersøgelseskommissionens råder over.

Efter lovforslagets § 5, stk. 2, kan undersøgelseskommissionen anmode en person om at afgive en skriftlig redegørelse for nærmere bestemte forhold, hvis det ikke har været muligt at få belyst et spørgsmål på anden måde, og

kommissionen vurderer, at det er strengt nødvendigt for en tilstrækkelig oplysning af sagen, jf. bestemmelsens 1. pkt. Enhver har pligt til at afgive en sådan redegørelse på anmodning fra kommissionen, jf. bestemmelsens 2. pkt.

Det følger af lov om undersøgelseskommissioner § 9, stk. 2, 1. pkt., at enhver har pligt til skriftligt at redegøre for de forhold, hvorom kommissionen anmoder om redegørelser, og til skriftligt at besvare de spørgsmål, som kommissionen stiller.

Lovforslagets § 5, stk. 2, 1. pkt., skal ses i lyset af den ovenfor nævnte bestemmelse i § 4, stk. 1, 2. pkt., hvorefter undersøgelsen skal tilrettelægges og gennemføres på en sådan måde, at forholdet til fremmede magter, hensynet til statens sikkerhed, sagens opklaring eller til tredjemand ikke skades. Bestemmelsen indebærer bl.a., at sagsoplysningen i videst muligt omfang vil skulle ske på grundlag af det foreliggende skriftlige materiale.

3. Hvad angår spørgsmål om retssikkerhedsgarantier, herunder navnlig retten til en bisidder, har den nævnte hensynsafvejning desuden ført til, at også f.eks. lovforslagets § 11, stk. 1, 2. pkt., afviger fra den ordning, der gælder efter lov om undersøgelseskommissioner.

Efter lov om undersøgelseskommissioner § 21 har den person, hvis forhold undersøges, ret til en bisidder efter eget valg. Der lægges med lovforslaget op til, at personer, hvis forhold undersøges, skal have samme ret. Af hensyn til den betydelige mængde klassificerede informationer, der vil indgå i undersøgelsen, foreslås det dog, at retten modificeres af et krav om, at bisidderen skal kunne godkendes til højeste sikkerhedsgrad, jf. lovforslagets § 11, stk. 1, 2. pkt., og § 11, stk. 2, 2. pkt.

For så vidt angår bisidderens beføjelser følger det lov om undersøgelseskommissioner § 22, stk. 1, at bisidderen har ret til at overvære møderne i undersøgelseskommissionen og i Københavns Byret. Det følger videre af lovens § 22, stk. 2, at bisidderen har ret til af undersøgelseskommissionen at få kopi af det materiale, der indgår i undersøgelsen.

Efter regeringens opfattelse vil en så vid adgang for bisidderne til at få udleveret undersøgelsens materiale som den, der gælder efter lov om undersøgelseskommissioner, være vanskelig at forene med hensynet til at sikre, at kendskab til de ofte meget fortrolige oplysninger ikke udbredes mere end

absolut nødvendigt. Samtidig er det imidlertid vigtigt, at bisidderne har mulighed for på en retssikkerhedsmæssigt forsvarlig måde at varetage deres klienters interesser i forbindelse med undersøgelsen.

Udformningen af bisidderordningen i lovforslaget bygger på en afbalancering af disse hensyn.

Det foreslås således bl.a., at bisidderen som udgangspunkt kun har adgang til at gøre sig bekendt med materiale, der er af betydning for den pågældendes egen klient, jf. forslagens § 12, stk. 2, 1. pkt. Bisidderen vil endvidere som udgangspunkt kun have ret til at overvære afhøringer af sin egen klient, jf. forslagens § 12, stk. 1, 1. pkt., og til at gøre sig bekendt med udskrift af dennes forklaringer, jf. forslagens § 12, stk. 2, 2. pkt. I det omfang, afgørende hensyn til bisidderens mulighed for at varetage sin klients interesser taler for det, vil undersøgelseskommissionen endvidere efter forslaget kunne give bisidderen adgang til at overvære afhøringer af andre. Afgørende retssikkerhedsmæssige hensyn kan således tale for, at der sker en udvidelse af de beføjelser, der tilkommer en involveret persons bisidder, f.eks. i tilfælde, hvor der i lyset af det, der hidtil er fremkommet i undersøgelsen, efter kommissionens opfattelse vil blive spørgsmål om at afgive belastende ansvarsvurderinger af personens forhold. I en sådan situation må kommissionen ligeledes ved en fornyet gennemgang sikre sig, at bisidderen har fået mulighed for at gøre sig bekendt med det materiale, der er af betydning for klienten, herunder gøre sig bekendt med udskrift af forklaringer afgivet af andre, i det omfang, bisidderen har haft mulighed for at overvære sådanne.

Det følger endvidere af lovforslagets § 13, at undersøgelseskommissionen inden afhøringen skal orientere den person, hvis forhold undersøges, og den pågældendes bisidder om de forhold af faktisk og eventuelt retlig karakter, som undersøgelsen vedrørende den pågældende omfatter, jf. forslagens § 13, stk. 1. Sker der i løbet af undersøgelsen væsentlige ændringer i de forhold, som er nævnt i stk. 1, skal undersøgelseskommissionen orientere den pågældende om det, jf. bestemmelsens stk. 2. Undersøgelseskommissionen skal desuden efter bevisførelsen orientere den person, hvis forhold undersøges, og den pågældendes bisidder om de faktiske og eventuelt retlige forhold vedrørende den pågældende, som kommissionen overvejer at give udtryk for i sin beretning, jf. bestemmelsens stk. 3. Endelig har den person, hvis forhold undersøges, og den pågældendes bisidder ved undersøgelsens afslutning ret til at afgive en skriftlig udtalelse om de faktiske og eventuelt

retlige spørgsmål, undersøgelsen rejser vedrørende den pågældende. Kommissionen kan i den forbindelse fastsætte en frist for afgivelsen af udtalelsen, jf. bestemmelsens stk. 4.

Det bemærkes, at lovforslagets § 13 om retten til kontradiktion som udgangspunkt ikke afviger fra den tilsvarende § 23 i lov om undersøgelseskommissioner. Det forudsættes dog – i overensstemmelse med den generelle forudsætning i lovforslagets § 4, stk. 1, 2. pkt., om, at undersøgelsen skal tilrettelægges og gennemføres på en sådan måde, at forholdet til fremmede magter, hensynet til statens sikkerheds, sagens opklaring eller til tredjemand ikke skades – at materiale, udskrifter og tilkendegivelser mv. vil skulle stilles til rådighed for bisidderen i lokaler, som kommissionen råder over. Tilsvarende forudsættes det, at bisidderens udtalelser mv. vil skulle overgives fysisk til kommissionen i de sikrede lokaler, kommissionen har rådighed over. Det kan i den forbindelse endvidere være nødvendigt, at sådanne udtalelser mv. af sikkerhedsmæssige årsager udarbejdes ved brug af særligt udstyr, som kommissionen stiller til rådighed.

4. For så vidt angår spørgsmålet om beskyttelse af whistleblowere bemærkes det, at lovforslaget ikke regulerer dette spørgsmål. Som det fremgår af Justitsministeriets pressemeddelelse af 5. oktober 2020, vil der sideløbende med og på baggrund af undersøgelsen ske opfølgning på Tilsynet med Efterretningstjenesternes kritik i andre spor, herunder vil Forsvarsministeriet adressere Tilsynet med Efterretningstjenesternes anbefalinger om etablering af en whistleblowerordning og revision af FE-loven.