



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.: 1681369

Hermed sendes besvarelse af spørgsmål nr. 1 vedrørende forslag til lov om undersøgelse af visse forhold vedrørende Forsvarets Efterretningstjeneste (L 53), som Folketingets Udvalg for Forretningsordenen har stillet til justitsministeren den 23. oktober 2020. Spørgsmålet er stillet efter ønske fra Eva Flyvholm (EL).

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

”Vil ministeren yde teknisk bistand til udarbejdelse af samtlige de ændringsforslag, som Institut for Menneskerettigheder anbefaler i instituttets høringssvar til lovforslaget?”

Svar:

1. Af Institut for Menneskerettigheders (Instituttet) høringssvar af 19. oktober 2020 til lovforslag nr. L 53 om undersøgelse af visse forhold vedrørende Forsvarets Efterretningstjeneste fremgår det bl.a., at Instituttet anbefaler, at der stilles ændringsforslag til lovforslaget med det formål

- 1) ”at sikre, at det bredere spørgsmål om orientering af Folketinget indgår i undersøgelsen”,
- 2) ”i videst muligt omfang at sikre offentlighed om alle dele af undersøgelseskommissionens arbejde”,
- 3) ”at skrive ind i loven, at Tilsynet med Efterretningstjenesterne har en ret til indsigt i alle dele af undersøgelseskommissionens beretning” og
- 4) ”at skrive ind i bemærkningerne, at kommissionen skal have adgang til Tilsynet med Efterretningstjenesternes særlige undersøgelse af Forsvarets Efterretningstjeneste”.

I relation til Instituttets anbefaling om at stille ændringsforslag til lovforslaget med det formål i videst muligt omfang at sikre offentlighed om alle dele af undersøgelseskommissionens arbejde (ændringsforslag nr. 2 ovenfor) fremgår det af side 2 i Instituttets høringssvar, at ”der [...] i videst muligt omfang og uden at kompromittere efterretningstjenestens arbejde [bør] sikres offentlighed omkring alle dele af forløbet og ikke alene undersøgelseskommissionens konklusioner”.

Som det også fremgår af pkt. 1 i de almindelige bemærkninger til lovforslaget og nedenfor under pkt. 3, er det regeringens opfattelse, at lovforslaget, som det foreligger, 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.

Selvom regeringen derfor er af den opfattelse, at det foreliggende lovforslag er udtryk for den rette balance, og at undersøgelsen ikke bør gennemføres efter de regler om offentlighed, der gælder efter lov om undersøgelseskommissioner, er anmodningen om teknisk bistand til udarbejdelse af det nævnte ændringsforslag (ændringsforslag nr. 2 ovenfor) forstået således, at lovforslaget ønskes ensrettet modellen for undersøgelseskommissioner nedsat efter lov om undersøgelseskommissioner for så vidt angår spørgsmålet om offentlighed om undersøgelseskommissionens arbejde.

For en ordens skyld bemærkes det, at Institutet på side 5 i sit høringssvar fremsætter en anbefaling, der ikke er formuleret som anbefaling om at stille ændringsforslag. For fuldstændighedens skyld adresseres denne anbefaling nedenfor under besvarelsens pkt. 4.

2. De nævnte ændringsforslag vil kunne formuleres på følgende måde:

**”Ændringsforslag
til
lov om undersøgelse af visse forhold vedrørende
Forsvarets Efterretningstjeneste
(L 53)**

Af (...):

Til § 3

1) I *stk. 1* indsættes efter ”21. august 2020”: ”, herunder spørgsmål om orientering af Folketinget”.

[Inddragelse af spørgsmål om orientering af Folketinget i undersøgelsen]

2) *Stk. 2* udgår.

[Udeladelse af særlig regel om begrænsning af aktindsigt i kommissoriet og sager, der relaterer sig til udarbejdelsen heraf]

Til § 4

3) I *stk. 1* udgår 2. pkt.

[Udeladelse af særlig regel om, at 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]

Til § 5

4) I *stk. 1* indsættes efter ”Enhver”: ”, herunder Tilsynet med Efterretningstjenesterne, ”.

[Tydeliggørelse af, at undersøgelseskommissionen skal have adgang til Tilsynet med Efterretningstjenesternes særlige undersøgelse af Forsvarets Efterretningstjeneste]

Til § 18

5) I *stk. 1* udgår 4. pkt.

[Udeladelse af særlig regel om afholdelse af retsmøder for lukkede døre]

6) I *stk. 2* udgår 3. pkt.

[Udeladelse af særlig regel om afholdelse af retsmøder for lukkede døre]

Til § 20

7) Paragraffen affattes således:

”§ 20. Møder i undersøgelseskommissionen er offentlige. Dog kan det bestemmes, af undersøgelseskommissionen, at møder skal foregå for lukkede døre, hvis dette findes påkrævet

- 1) af hensyn til ro og orden i lokalet eller statens forhold til fremmede magter eller særlige hensyn til disse i øvrigt,
- 2) af hensyn til sagens oplysning,
- 3) af hensyn til at beskytte nogen mod unødvendig krænkelse eller
- 4) af andre særlige grunde.

Stk. 2. Må referatforbud eller navneforbud anses for tilstrækkeligt til at tilgodese de i *stk. 1* nævnte hensyn, træffes der bestemmelse herom i stedet for dørlukning. Overtrædelse af sådanne forbud straffes med bøde.”

[Indførelse af hovedregel om mødeoffentlighed]

Til § 21

8) Stk. 2 affattes således:

”Stk. 2. Der er, indtil undersøgelseskommissionen har afgivet sin beretning, ikke adgang til aktindsigt i rettens materiale efter retsplejelovens kapitel 3 a.”

[Justering af kriterium for adgangen til aktindsigt]

Til § 22

Principalt:

9) Paragraffen affattes således:

”§ 22. Undersøgelseskommissionen afgiver en beretning om resultatet af sin undersøgelse.

Stk. 2. Justitsministeren offentliggør beretningen, medmindre ganske særlige grunde taler imod det.

Stk. 3. Tilsynet med Efterretningstjenesterne har ret til indsigt i alle dele af undersøgelseskommissionens beretning.”

[Indførelse af hovedregel om offentliggørelse af beretning]

Subsidiært:

10) I *stk. 3* indsættes efter ”Folketingets Udvalg vedrørende Efterretningstjenesterne”: ”og Tilsynet med Efterretningstjenesterne”.

[Lovfæstelse af ret for Tilsynet med Efterretningstjenesterne til indsigt i undersøgelseskommissionens beretning]

Bemærkninger

Til nr. 1

Ændringsforslag nr. 1 vil indebære, at det vil fremgå af lovteksten, at undersøgelseskommissionen bl.a. vil have til opgave at undersøge og redegøre for spørgsmål om orientering af Folketinget.

Undersøgelseskommissionen vil således efter forslaget have til opgave at undersøge og redegøre for visse forhold omfattet af Tilsynet med Efterretningstjenesternes særlige undersøgelse af Forsvarets Efterretningstjeneste, som blev afgivet til Forsvarsministeriet den 21. august 2020, herunder spørgsmål om orientering af Folketinget.

Til nr. 2-3

Forslagene har til formål at ensrette lovforslaget til den ordning, der er fastlagt i lov om undersøgelseskommissioner.

Det foreslås således, at lovforslagets § 3, stk. 2, hvorefter der ikke er aktindsigt efter lov om offentlighed i forvaltningen, forvaltningsloven eller anden lovgivning i kommissoriet og sager, der relaterer sig til udarbejdelsen heraf, udgår, jf. *ændringsforslag nr. 2*.

Det vil indebære, at der vil være adgang til aktindsigt efter de nævnte regler i det kommissorium, som justitsministeren efter lovforslagets § 3, stk. 1, 2. pkt., fastsætter under forudgående inddragelse af Folketingets Udvalg vedrørende Efterretningstjenesterne.

Det foreslås desuden, at 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, udgår, jf. *ændringsforslag nr. 3*.

Det vil indebære, at undersøgelseskommissionen vil være frit stillet med hensyn til undersøgelsens tilrettelæggelse, og at der ikke vil gælde en særlig regel om, at 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.

Til nr. 4

Det fremgår af lovforslagets § 5, stk. 1, at enhver som udgangspunkt vil have pligt til at stille dokumenter og andet foreliggende materiale til rådighed for undersøgelseskommissionen, når kommissionen anmoder om det, jf. dog bestemmelsens 2. og 3. pkt. Denne pligt vil også gælde Tilsynet med Efterretningstjenesterne.

Med *ændringsforslag nr. 4*, der indsætter ordene ”herunder Tilsynet med Efterretningstjenesterne”, vil det blive tydeliggjort, at undersøgelseskommissionen vil have adgang til Tilsynet med Efterretningstjenesternes særlige undersøgelse af Forsvarets Efterretningstjeneste, som blev afgivet til Forsvarsministeriet den 21. august 2020.

Til nr. 5-9

Forslagene har til formål at ensrette lovforslaget til den ordning, der er fastlagt i lov om undersøgelseskommissioner.

Det foreslås således med *ændringsforslag nr. 5*, at lovforslagets § 18, stk. 1, 4. pkt., udgår, ligesom det med *ændringsforslag nr. 6* foreslås, at lovforslagets § 18, stk. 2, 3. pkt., udgår.

Det vil betyde, at møder i sager om undersøgelseskommissionens beslutninger, der efter lovforslagets § 18, stk. 1, måtte blive indbragt for Østre Landsret, ikke efter lovforslaget vil skulle foregå for lukkede døre. Tilsvarende vil efter ændringsforslaget gælde for undersøgelseskommissionens beslutninger efter lovforslagets § 11, stk. 3, som måtte blive indbragt for Den Særlige Klageret efter lovforslagets § 18, stk. 2.

Det foreslås, at lovforslagets § 20 affattes i overensstemmelse med § 30 i lov om undersøgelseskommissioner, jf. *ændringsforslag nr. 7*. Det vil indebære, at møder i undersøgelseskommissionen er offentlige. Dog kan det bestemmes, at møder skal foregå for lukkede døre, hvis dette findes påkrævet af hensyn til ro og orden i lokalet eller statens forhold til fremmede magter eller særlige hensyn til disse i øvrigt, af hensyn til sagens oplysning, af hensyn til at beskytte nogen mod unødvendig krænkelse eller af andre særlige grunde, jf. det foreslåede stk. 1. Det vil desuden indebære, at der, hvis referatforbud eller navneforbud må anses for at være tilstrækkeligt til at tilgode de i stk. 1 nævnte hensyn, skal træffes bestemmelser herom i stedet for dørlukning. Overtrædelse af sådanne forbud straffes med bøde, jf. det foreslåede stk. 2.

Forslaget vil således indebære, at lovforslagets særlige regel om afholdelse af møder i undersøgelseskommissionen for lukkede døre, jf. lovforslagets § 20, udgår.

Med *ændringsforslag nr. 8* foreslås det, at lovforslagets § 21, stk. 2, affattes i overensstemmelse med § 31, stk. 2, i lov om undersøgelseskommissioner.

Det vil indebære, at der, indtil undersøgelseskommissionen har afgivet sin beretning, ikke vil være adgang til aktindsigt i rettens materiale efter retsplejelovens kapitel 3 a.

Forslaget vil således indebære, at den med lovforslaget foreslåede særlige begrænsning i adgangen til aktindsigt i sager relateret til undersøgelseskommissionens virksomhed, der indbringes for retten, udgår.

Endelig foreslås det med *ændringsforslag nr. 9*, at lovforslagets § 22 affattes i overensstemmelse med § 32 i lov om undersøgelseskommissioner. Det vil indebære, at undersøgelseskommissionen afgiver en beretning om resultatet af sin undersøgelse, jf. det foreslåede stk. 1, som justitsministeren vil skulle offentliggøre, medmindre ganske særlige grunde taler imod det, jf. det foreslåede stk. 2.

Dermed vil den med lovforslagets § 22 foreslåede begrænsning i offentlighed om undersøgelseskommissionens beretning udgå.

Det foreslås endvidere, at det eksplicit skal fremgå af bestemmelsens stk. 3, at Tilsynet med Efterretningstjenesterne har ret til indsigt i alle dele af undersøgelseskommissionens beretning.

Til nr. 10

Som alternativ til ændringsforslag nr. 9 foreslås det med *ændringsforslag nr. 10*, at det eksplicit skal fremgå af lovforslagets § 22, stk. 3, at Tilsynet med Efterretningstjenesterne har ret til indsigt i alle dele af undersøgelseskommissionens beretning.”

3. Som det fremgår af lovforslagets pkt. 1, er det en grundlæggende præmis for regeringen, at Danmark historisk har været og fortsat skal være en fuldt integreret del af den vestlige sikkerhedspolitiske alliance. Den alliance bygger ikke mindst på, at Danmark bevarer et nært og tillidsfuldt samarbejde med sine allierede.

Det er endvidere en grundpræmis for regeringen, at der ikke sker en spredning af meget sensitive oplysninger ud over det absolut nødvendige. Det er afgørende, at Danmark fortsat har en velfungerende efterretningstjeneste af hensyn til statens og befolkningens sikkerhed.

Det er navnlig på den baggrund 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 således bl.a. efter regeringens opfattelse nødvendigt, at der ved fastlæggelsen af rammerne for undersøgelseskommissionen og dens opgaver såvel som ved kommissionens gennemførelse og tilrettelæggelse af undersøgelsen foretages 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.

Det er atypisk, at en kommissionsundersøgelse sker under en så stor grad af fortrolighed. Det skyldes imidlertid, at det er 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.

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. På de punkter, hvor der ikke er gjort afvigelse, er det med lovforslaget tilsigtet at tilnærme ordningen i lov om undersøgelseskommissioner i videst muligt omfang.

Det er regeringens opfattelse, at lovforslaget generelt er udtryk for en rigtig balancering af de nævnte hensyn. På den baggrund kan regeringen ikke støtte *ændringsforslag nr. 1-9*.

Som det fremgår af den kommenterede høringsoversigt over lovforslaget, der blev oversendt til Udvalget for Forretningsordenen den 21. oktober 2020, er der ikke med lovforslaget taget stilling til, om Tilsynet med Efterretningstjenesterne skal have adgang til undersøgelseskommissionens beretning. Det fremgår videre, at hvis Tilsynet med Efterretningstjenesterne, når kommissionsundersøgelsen er afsluttet, ønsker at få adgang til beretningen, vil regeringen som udgangspunkt se positivt på et sådant ønske.

Tilsynet med Efterretningstjenesterne har i et høringssvar af 2. november 2020 til lovforslaget bl.a. tilkendegivet følgende:

”Henset til at undersøgelseskommissionen således vil skulle forholde sig til fortolkningen af bestemmelser i FE-loven, som tilsynet efter FE-loven fører kontrol med, finder tilsynet det hensigtsmæssigt, at det indføres i lovforslagets § 22, stk. 3, at justitsministeren giver tilsynet adgang til undersøgelseskommissionens beretning.”

Bl.a. i lyset heraf har regeringen besluttet at tilslutte sig ønsket om udtrykkeligt at lovfæste en ret for Tilsynet med Efterretningstjenesterne til indsigt i undersøgelseskommissionens beretning.

På den baggrund kan regeringen støtte *ændringsforslag nr. 10*.

4. For fuldstændighedens skyld bemærkes det afslutningsvis, at Institutet desuden anbefaler, at Justitsministeriet udarbejder en oversigt over, hvilke af kritikpunkterne fra Tilsynet med Efterretningstjenesternes særlige undersøgelse, der bliver henholdsvis ikke bliver en del af undersøgelseskommissionens arbejde, samt en begrundelse for denne nærmere afgrænsning.

Der henvises i den forbindelse til pkt. 3.2.2 i de almindelige bemærkninger til lovforslaget, hvoraf følgende fremgår om undersøgelsens afgrænsning:

”Undersøgelseskommissionen vil have til opgave at undersøge og redegøre for visse forhold omfattet af Tilsynet med Efterretningstjenesternes særlige undersøgelse af Forsvarets Efterretningstjeneste, som blev afgivet til Forsvarsministeriet den 21. august 2020. Da den nærmere afgrænsning af undersøgelsen vil indeholde klassificerede oplysninger, foreslås det, at undersøgelseskommissionens opgaver fastlægges nærmere i et kommissorium, som fastsættes af justitsministeren. Det forudsættes, at justitsministeren forudgående inddrager Folketingets Udvalg vedrørende Efterretningstjenesterne.

Det er en grundlæggende præmis for regeringen, at Danmark historisk har været og fortsat skal være en fuldt integreret del af den vestlige sikkerhedspolitiske alliance. Den alliance bygger ikke mindst på, at Danmark bevarer et nært og tillidsfuldt samarbejde med vores allierede. Det er desuden at hensyn til Danmarks og befolkningens sikkerhed en grundpræmis, at der ikke i forbindelse med undersøgelsen sker en spredning af meget sensitive oplysninger ud over det absolut nødvendige.

Regeringen ønsker, at undersøgelsen skal gennemføres hurtigst muligt – både af hensyn til de personer, der er involveret, og af hensyn til hurtigst muligt at afklare og normalisere forholdene, så Forsvarets Efterretningstjeneste kan varetage sine opgaver effektivt.

På den anført baggrund vil undersøgelsen fokusere på de mest centrale og konkrete punkter i Tilsynet med Efterretningstjenesternes kritik, herunder spørgsmål om mulig indhentning og videregivelse af oplysninger vedrørende danske statsborgere, orientering af skiftende forsvarsministre, Forsvarets Efterretningstjenestes eventuelle tilbageholdelse af oplysninger og afgivelse af urigtige oplysninger til Tilsynet med Efterretningstjenesterne og spørgsmål om Forsvarets Efterretningstjenestes uberettigede behandling af oplysninger om en ansat i Tilsynet med Efterretningstjenesterne.

Det forudsættes, at det fastsættes i kommissoriet, at kommissionen vil kunne rette henvendelse til justitsministeren, hvis kommissionen anser det for at være af væsentlig betydning, at der gennemføres en undersøgelse af andre forhold. Justitsministeren træffer i givet fald i samråd med forsvarsministeren og Folketingets Udvalg vedrørende Efterretningstjenesterne beslutning om, hvorvidt disse forhold skal omfattes af undersøgelsen.”