

*Advokatrådet*

ADVOKAT   
SAMFUNDET

Forsvarsministeriet  
Holmens Kanal 42

1060 København K

[fmn@fmn.dk](mailto:fmn@fmn.dk) + [pah@fmn.dk](mailto:pah@fmn.dk)

KRONPRINSESSEGADE 28  
1306 KØBENHAVN K  
TLF. 33 96 97 98

DATO: 29. april 2015  
SAGSNR.: 2015 - 1068  
ID NR.: 345119

### Høring - over udkast til forslag til lov om ændring af lov om Forsvarets Efterretningstjeneste

Ved e-mail af 10. april 2015 har Forsvarsministeriet anmodet om Advokatrådets bemærkninger til ovennævnte udkast.

Advokatrådet har følgende bemærkninger:

Formålet med lovforslaget er yderligere at styrke den danske indsats mod terror som relaterer sig til den trussel, der udgøres af i Danmark hjemmehørende personer, der rejser til udlandet for f.eks. at deltage i kamphandlinger mv., der kan radikalisere dem i en sådan grad, at de efter hjemvenden til Danmark kan udgøre en alvorlig sikkerhedsrisiko.

Ved lovforslaget gives der hjemmel til, at Forsvarets Efterretningstjeneste (FE) kan indhente oplysninger om i Danmark hjemmehørende personer, der opholder sig i udlandet, herunder ved indgreb i meddelelshemmeligheden.

Betingelsen for indhentelse af oplysninger er efter forslaget § 3, stk. 3, at ”**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. Såfremt denne indhentning medfører, at der sker indgreb i meddelelshemmeligheden, skal tjenesten indhente retskendelse hertil.”

I bemærkningerne peges der på, at betingelsen ”**bestemte grunde til at formode**” udgør en lavere tærskel end betingelserne for indgreb i meddelelshemmeligheden efter retsplejelovens regler. Efter retsplejeloven skal der være ”**bestemte grunde til at antage**”, at der gives meddelelse mv. til en mistænkt, og indgrebet skal være ”af afgørende betydning for efterforskningen”.

Denne lavere tærskel begrundes med, at man i disse sager er i en tidlig efterforskningsmæssig fase, og tærsklen ses også at være lavere end betingelserne for

at en opholdstilladelse/ret kan bortfalde efter den netop vedtagne ændring i udlændingeloven, hvis en udlænding opholder sig uden for landet, og der er grund til at antage, at udlændingen under opholdet deltager i eller har deltaget i aktiviteter, der kan indebære eller forøge en fare for statens sikkerhed mv.

Det er imidlertid en betingelse for at foretage indgreb i meddelelseshemmeligheden, at den pågældende udlænding skal deltage i aktiviteter, der indebærer eller forøger en terrortrussel mod Danmark, hvilket klart indsnævrer bestemmelsens område. I bemærkningerne nævnes, at også facilitering er omfattet af udtrykket aktiviteter, men som sagt kun såfremt denne facilitering indebærer en terrortrussel.

Advokatrådet noterer med tilfredshed, at der efter det nuværende forslag er krav om retskendelse og advokatbeskikkelse som betingelse for, at FE kan foretage indgreb i meddelelseshemmeligheden, idet domstolsprøvelse er af afgørende betydning for retssikkerheden ved sådanne indgreb.

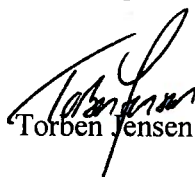
Visse af bemærkningerne til bestemmelsen om retskendelse er imidlertid noget uklart formuleret.

Efter stk. 1, 3. pkt., i den foreslåede nye § 3a om retskendelse står, at der i kendelsen anføres den eller de personer, som indgrebet angår. I bemærkningen hertil er anført, at det ikke er et krav, at personens fulde navn mv. kan angives, blot den pågældende er identificeret på en sådan måde, at der ikke er tvivl om, overfor hvem indgrebet må iværksættes. Henset til at der er tale om personer, der må formodes at have haft eller har bopæl i Danmark og derfor som udgangspunkt vil have et cpr.nr. eller tilsvarende identifikation, forekommer denne bemærkning uklar.

Videre anføres det, at FE ikke vil være forpligtet til at oplyse retten og den beskikkede advokat om en oplysnings ophav (kildens identitet eller metoder). Hvis der hermed alene menes, at FE ikke behøver oplyse, at den pågældende kilde opererer som undercover agent eller lignende, forekommer dette rimeligt og i overensstemmelse med praksis vedr. politiets adgang til at foretage indgreb i meddelelseshemmeligheden på baggrund af oplysninger fra en anonymiseret kilde. Bemærkningen er imidlertid uklar for så vidt angår udtrykket "metoder".

Advokatrådet finder, at ovennævnte uklarheder bør afklares nærmere, da de i modsat fald vil kunne betyde, at domstolsprøvelsen udvandes.

Med venlig hilsen

  
Torben Jensen

## FMN-PAH Heiberg, Peter Andreas

---

**Fra:** Bjarne A. Kehr [bk@cs.dk]  
**Sendt:** 27. april 2015 08:48  
**Til:** FMN-MYN-FORSVARSMINISTERIET  
**Cc:** FMN-PAH Heiberg, Peter Andreas; Finn H. Bengtsen  
**Emne:** Høringssvar til udkast til forslag om ændring af lov om Forsvarets Efterretningstjeneste

(FKIT besked: Denne mail kommer fra Internettet.)

Til Forsvarsministeriet

Jf. sagsnummer 2015/001526 anmoder Forsvarsministeriet om eventuelle bemærkninger til det i emnet nævnte lovforslag.

Centralforeningen for Stampersonel skal i denne forbindelse meddele, at organisationen ikke har bemærkninger til udkastet.

Med venlig hilsen



Bjarne Ambjørn Kehr  
politisk koordinator  
Telefon: 36 90 89 21  
E-mail: [bk@cs.dk](mailto:bk@cs.dk)  
Web: [www.cs.dk](http://www.cs.dk)

**CENTRALFORENINGEN FOR STAMPERSONEL**

**SAMMENHOLD STYRKER**

**CS**  
**Snorresgade 15, 2**  
**2300 København S**

---

Denne mail er blevet scannet af <http://www.comendo.com> og indeholder ikke virus!

---



# DATATILSYNET

Handwritten mark resembling a stylized 'J' or '3'.

Forsvarsministeriet  
Holmens Kanal 42  
1060 København K

Sendt til: [fmn@fmn.dk](mailto:fmn@fmn.dk) og [pah@fmn.dk](mailto:pah@fmn.dk)

22. april 2015

Datatilsynet  
Borgergade 28, 5.  
1300 København K

CVR-nr. 11-88-37-29

Telefon 3319 3200  
Fax 3319 3218

E-mail  
[dt@datatilsynet.dk](mailto:dt@datatilsynet.dk)  
[www.datatilsynet.dk](http://www.datatilsynet.dk)

J.nr. 2015-112-0436  
Sagsbehandler  
André Dybdal Pape  
Direkte 3319 3223

**Vedrørende høring over udkast til forslag til lov om ændring af lov om Forsvarets Efterretningstjeneste - Forsvarsministeriets j.nr. 2015/001526**

Ved brev af 10. april 2015 med bilag har Forsvarsministeriet sendt ovennævnte udkast og anmodet om Datatilsynets eventuelle bemærkninger hertil.

Udkastet giver ikke Datatilsynet anledning til bemærkninger.

Med venlig hilsen

André Dybdal Pape



Forsvarsministeriet  
Holmens Kanal 42  
1060 København K

Dato den. 22. april 2015

Ved mail af 10. april 2015 har Forsvarsministeriet anmodet om Dommerforeningens bemærkninger til et udkast til lov om ændring af lov om Forsvarets Efterretningstjeneste.

Dommerforeningen har behandlet høringen på et bestyrelsesmøde.

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 § 3a, 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 meddelelseshemmeligheden.

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.

Dette brev sendes kun elektronisk.

Med venlig hilsen

  
Mikael Sjöberg



**dommerfuldmægtigforeningen**

Forsvarsministeriet

Odense, den 28. april 2015

**Vedr. Høring over udkast til forslag om lov om ændring af lov om Forsvarets Efterretningstjeneste, Deres sagsnr. 2015/001526**

Ministeriet har ved e-mail af 10. april 2015 anmodet om Dommerfuldmægtigforeningens eventuelle bemærkninger til forslaget.

Foreningen skal i den anledning meddele, at foreningen ikke finder grundlag for at udtale sig om lovforslaget.

Dette høringssvar sendes alene elektronisk til: [fmn@fmn.dk](mailto:fmn@fmn.dk) med kopi til [pah@fmn.dk](mailto:pah@fmn.dk).

På foreningens vegne,

Teresa Lund Tøgern  
Høringsansvarlig  
Dommerfuldmægtigforeningen

# Domstolsstyrelsen



Forsvarsministeriet  
Holmens Kanal 42  
1060 København K

Store Kongensgade 1-3  
1264 København K  
Tlf. +45 70 10 33 22  
post@domstolsstyrelsen.dk  
CVR-nr. 21659509  
EAN-nr. 5798000161184

Sendt pr. mail til [fmn@fmn.dk](mailto:fmn@fmn.dk) og [pah@fmn.dk](mailto:pah@fmn.dk)

J.nr.: 2015-4102-0023-3  
Sagsbehandler: Mette Søndergaard  
Mail: MESHG@domstolsstyrelsen.dk  
29. april 2015

## **Domstolsstyrelsens høringssvar i forbindelse med Forsvarsministeriets udkast til forslag til lov om ændring af lov om Forsvarets Efterretningstjeneste**

Ved e-mail af 10. april 2015 har Forsvarsministeriet bedt Domstolsstyrelsen om en udtalelse i forbindelse med udkast til forslag til lov om ændring af lov om Forsvarets Efterretningstjeneste.

I den anledning skal det bemærkes, at Domstolsstyrelsen er bekendt med Den Danske Dommerforenings høringssvar af 22. april 2015, hvilket høringssvar styrelsen kan tilslutte sig.

Med venlig hilsen

Charlotte Münter



Forsvarsministeriet  
fmn@fmn.dk  
cc: pah@fmn.dk

Høringssvar vedrørende

Udkast til forslag til lov om ændring af lov om Forsvarets Efterretningstjeneste

Forslaget giver ikke anledning til nogle bemærkninger.

~~Med venlig hilsen~~

Rikke Hald  
Bestyrelsesmedlem



Foreningen af  
Offentlige Anklagere

**Fra:** Nella Festirstein [nellaf@tinganes.fo]  
**Sendt:** 17. april 2015 16:41  
**Til:** FMN-MYN-FORSVARSMINISTERIET  
**Cc:** FMN-PAH Heiberg, Peter Andreas; ro@fo.stm.dk  
**Emne:** Høringssvar fra Færøernes Landsstyre: Udkast til forslag til lov om ændring af lov om Forsvarets Efterretningstjeneste  
**Vedhæftede filer:** Udkast til forslag til lov om ændring af lov om FE (10. april 2015) [DOK353164].pdf; Høringsbrev vedr. forslag til lov om ændring af lov om Forsvarets Efterretningstjeneste [DOK348069].pdf; Høringsliste vedrørende udkast til forslag til lov om ændring af lov om Forsvarets Efterretningstjeneste [DOK348031].pdf

**Kategorier:** Birte

(FKIT besked: Denne mail kommer fra Internettet.)

Til Forsvarsministeriet

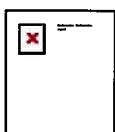
Færøernes Landsstyre har fået i høring "*Forslag til Lov om ændring af lov om Forsvarets Efterretningstjeneste (FE) (Styrket indsats mod aktiviteter i udlandet, der kan indebære en terrortrussel mod Danmark og danske interesser)*"

Ifølge lovudkastets § 3 skal loven ikke gælde direkte for Færøerne, men kan senere ved kongelig anordning helt eller delvist sættes i kraft for Færøerne, såfremt færøske myndigheder anmoder herom.

Landsstyret tager dette til efterretning og har ikke andre bemærkninger.

Venlig hilsen

Nella Festirstein  
Afdelingschef



Lagmandens Kontor  
Lovafdelingen  
Tlf. +298 30 60 00  
Direkte tlf. +298 55 80 76

---

**Fra:** Rigsombudsmanden på Færøerne - Rigsombud Færøerne [<mailto:ro@fo.stm.dk>]  
**Sendt:** 14. april 2015 16:22  
**Til:** Journalin hjá LMS  
**Emne:** VS: Hermed sender Forsvarsministeriet udkast til forslag til lov om ændring af lov om Forsvarets Efterretningstjeneste i høring. Der henvises til vedhæftede

Til Løgmannsskrivstovan

Hermed fremsendes i høring udkast til forslag til lov om ændring af lov om Forsvarets Efterretningstjeneste.

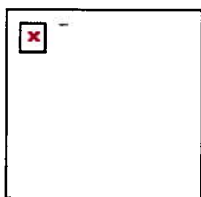
Lovforslagets § 3 er affattet således:

Loven gælder ikke for Færøerne og Grønland, men kan ved kongelig anordning helt eller delvis sættes i

kraft for Færøerne og Grønland med de ændringer, som de færøske og grønlandske forhold tilsiger.

Et evt. høringssvar kan **senest 29. april 2015** sendes direkte til [fmn@fmn.dk](mailto:fmn@fmn.dk) med kopi til [pah@fmn.dk](mailto:pah@fmn.dk) og med samtidig orientering af Rigsombuddet på [ro@fo.stm.dk](mailto:ro@fo.stm.dk)

Mvh.



Dan M. Knudsen  
Rigsombudsmand  
Postboks 12  
FO-110 Tórshavn  
Tlf.: +298 201200  
Fax: +298 201220  
E-mail (journal): [ro@fo.stm.dk](mailto:ro@fo.stm.dk)  
[www.rigsombudsmanden.fo](http://www.rigsombudsmanden.fo)

**Fra:** Forsvarsministeriet [<mailto:fmn@fmn.dk>]

**Sendt:** 10. april 2015 13:55

**Til:** [post@oestrelandsret.dk](mailto:post@oestrelandsret.dk); [post@vestrelandsret.dk](mailto:post@vestrelandsret.dk); [kobenhavn@domstol.dk](mailto:kobenhavn@domstol.dk); [post@domstolsstyrelsen.dk](mailto:post@domstolsstyrelsen.dk); [lsc@ankl.dk](mailto:lsc@ankl.dk); [MikaelSioberg@OestreLandsret.dk](mailto:MikaelSioberg@OestreLandsret.dk); [hoeringer@dommerfm.dk](mailto:hoeringer@dommerfm.dk); [rigsadvokaten@ankl.dk](mailto:rigsadvokaten@ankl.dk); [djoef@djoef.dk](mailto:djoef@djoef.dk); [ro@gl.stm.dk](mailto:ro@gl.stm.dk); Rigsombuddet; [rpch@politi.dk](mailto:rpch@politi.dk); [mail@politiforbundet.dk](mailto:mail@politiforbundet.dk); [samfund@advokatsamfundet.dk](mailto:samfund@advokatsamfundet.dk); [pt@swlp.dk](mailto:pt@swlp.dk); [fauk-jyl007@mil.dk](mailto:fauk-jyl007@mil.dk); [info@humanrights.dk](mailto:info@humanrights.dk); [info@justitia-int.org](mailto:info@justitia-int.org); [post@retssikkerheds-fonden.dk](mailto:post@retssikkerheds-fonden.dk); [sekretaer.retspolitik@gmail.com](mailto:sekretaer.retspolitik@gmail.com); [amnesty@amnesty.dk](mailto:amnesty@amnesty.dk); [kl@kl.dk](mailto:kl@kl.dk); [mail@danskeadvokater.dk](mailto:mail@danskeadvokater.dk); [regioner@regioner.dk](mailto:regioner@regioner.dk); [dt@datatilsynet.dk](mailto:dt@datatilsynet.dk); [oao@oao.dk](mailto:oao@oao.dk); [hkkf@hkkf.dk](mailto:hkkf@hkkf.dk); [cs@cs.dk](mailto:cs@cs.dk); [ac@ac.dk](mailto:ac@ac.dk); [hod@hod.dk](mailto:hod@hod.dk); [hjorning@domstol.dk](mailto:hjorning@domstol.dk); [holstebro@domstol.dk](mailto:holstebro@domstol.dk); [aalborg@domstol.dk](mailto:aalborg@domstol.dk); [viborg@domstol.dk](mailto:viborg@domstol.dk); [randers@domstol.dk](mailto:randers@domstol.dk); [herning@domstol.dk](mailto:herning@domstol.dk); [aarhus@domstol.dk](mailto:aarhus@domstol.dk); [horsens@domstol.dk](mailto:horsens@domstol.dk); [esbjerg@domstol.dk](mailto:esbjerg@domstol.dk); [kolding@domstol.dk](mailto:kolding@domstol.dk); [sonderborg@domstol.dk](mailto:sonderborg@domstol.dk); [odense@domstol.dk](mailto:odense@domstol.dk); [svendborg@domstol.dk](mailto:svendborg@domstol.dk); [kobenhavn@domstol.dk](mailto:kobenhavn@domstol.dk); [nykobing@domstol.dk](mailto:nykobing@domstol.dk); [naestved@domstol.dk](mailto:naestved@domstol.dk); [frederiksberg@domstol.dk](mailto:frederiksberg@domstol.dk); [holbaek@domstol.dk](mailto:holbaek@domstol.dk); [helsingoer@domstol.dk](mailto:helsingoer@domstol.dk); [hillerod@domstol.dk](mailto:hillerod@domstol.dk); [roskilde@domstol.dk](mailto:roskilde@domstol.dk); [glostrup@domstol.dk](mailto:glostrup@domstol.dk); [bornholm@domstol.dk](mailto:bornholm@domstol.dk); [lyngby@domstol.dk](mailto:lyngby@domstol.dk)

**Emne:** {{RIGSOMBUD\_FO}} Hermed sender Forsvarsministeriet udkast til forslag til lov om ændring af lov om Forsvarets Efterretningstjeneste i høring. Der henvises til vedhæftede



**Forsvarsministeriet**  
Holmens Kanal 42  
1060 København K  
Tlf.: 72 81 00 00  
Fax: 72 81 03 00  
E-mail: [fmn@fmn.dk](mailto:fmn@fmn.dk)

Forsvarsministeriet  
[fmn@fmn.dk](mailto:fmn@fmn.dk)

WILDERS PLADS 8K  
1403 KØBENHAVN K  
TELEFON 3269 8888  
LOMJ@HUMANRIGHTS.DK  
MENNESKERET.DK

J. NR. 540.10/31801/LOMJ/JCH

## HØRING OVER UDKAST TIL LOV OM ÆNDRING AF LOV OM FORSVARETS EFTERRETNINGSTJENESTE

4. MAJ 2015

Forsvarsministeriet har ved e-mail af 10. april 2015 anmodet om Institut for Menneskerettigheders eventuelle bemærkninger til udkast til forslag til lov om ændring af lov om Forsvarets Efterretningstjeneste (styrket indsats mod aktiviteter i udlandet, der kan indebære en terrortrussel mod Danmark og danske interesser).

Udkastet er en del af udmøntningen af regeringens udspil til en styrket indsats mod terror ("Et stærkt værn mod terror – 12 nye tiltag mod terror"), der blev offentliggjort den 19. februar 2015.

Instituttet har følgende bemærkninger:

### **RINGE RETSSIKKERHED**

Formålet med lovudkastet er at styrke FE's muligheder for i en tidlig efterretningsmæssig fase målrettet at indhente oplysninger om i Danmark hjemmehørende personer, der opholder sig i udlandet.

De foreslåede ændringer til lov om Forsvarets Efterretningstjeneste (FE) er imidlertid ikke rettet direkte mod personer, der deltager i væbnet konflikt eller i terrorhandlinger i udlandet. De retter sig derimod mod en potentielt langt større personkreds, nemlig i Danmark hjemmehørende personer, der i udlandet deltager i "aktiviteter, der kan indebære eller forøge en terrortrussel mod Danmark og danske interesser."

Det fremgår af lovforslaget, at de aktiviteter, der kan være tale om, er relateret til deltagelse i kamphandlinger i et konfliktområde i udlandet og ophold i træningslejre hos ekstremistiske organisationer eller grupperinger.

Facilitering, der understøtter ovennævnte aktiviteter, er også omfattet. Facilitering omfatter en lang række handlinger som for eksempel opfordring til terror, rekruttering, finansiering, logistisk støtte i form af rejser, transport og ophold, etablering og formidling af kontakter mv.

Instituttet påpeger, at der er betydelig tvivl om, hvilke handlinger der er omfattet af begreberne, idet både lovteksten og de ledsagende bemærkninger er upræcise og vidtrækkende.

Instituttet anførte i høringsvar af 6. december 2014 til Justitsministeriets om udkast til lov om ændring af lov om pas til danske statsborgere mv., udlændingeloven og retsplejeloven (styrket indsats mod rekruttering til væbnede konflikter i udlandet m.v.), at rækkevidden af "aktiviteter, som kan indebære eller forøge en fare for statens sikkerhed, den offentlige orden eller andre staters sikkerhed" var uklar.

De to lovinitiativer angår forskellige forhold, men de retter sig mod samme problemstilling, nemlig at skabe et stærkere værn mod terror begået af såkaldte "foreign fighters". Der er ikke desto mindre stor forskel på formuleringerne af, hvilke forhold der kan føre til indgreb.

I den vedtagne lov om ændring af lov om pas til danske statsborgere m.v., udlændingeloven og retsplejeloven fremgår det, at der kan ske inddragelse af pas og bortfald af opholdstilladelse for "aktiviteter, der kan indebære eller forøge fare for statens sikkerhed, offentlig orden eller andre staters sikkerhed."

Efter det nuværende lovudkast kan der ske indgreb i meddelelshemmeligheden for "aktiviteter, der kan indebære eller forøge en terrortrussel mod Danmark og danske interesser."

Lovforslaget har således et andet anvendelsesområde end den vedtagne lov. For det første omfatter det nuværende udkast ikke "andre staters sikkerhed". For det andet omfatter det nuværende lovudkast trusler mod "Danmark og danske interesser", men hvad menes der for eksempel med "danske interesser", når dette sammenholdes med den vedtagne lovs begreber om "statens sikkerhed" og "offentlig orden". I øvrigt er det ikke klart, hvad der menes med begrebet "facilitering" over for et velkendt begreb som medvirken og forsøg på medvirken.

Instituttet finder således, at det er uklart, om de to initiativer sigter mod samme anvendelsesområde, eller om der er tilsigtet forskelle. Hvis lovene skal dække samme område, bør der af lovtekniske årsager

anvendes samme begreber. Modsat bør det tydeliggøres i lovforslaget, hvis forskelle i dækningsområderne er tilsigtet.

En anden usikkerhed i lovforslaget er mistankekravet "bestemte grunde til at formode". Det fremgår af bemærkningerne til lovudkastet, "at kriteriet "bestemte grunde til at formode" ikke anvendes i retsplejelovens regler om strafferetsplejen. Det skyldes, at bestemmelsen skal gælde 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 – en lavere tærskel – for indgrebet end ordet "antage", der anvendes i retsplejeloven, jf. lovbemærkningerne side 23.

"Bestemte grunde til at formode" er således et lempeligere mistankekrav end det, der gælder efter strafferetsplejen. Efter instituttets opfattelse er der tale om en vag formulering, der efterlader tvivl om, hvor den nedre grænse for at tillade overvågning skal sættes.

Instituttet bemærker endvidere, at mistankekravet er formuleret anderledes i den vedtagne lov om ændring af lov om pas til danske statsborgere m.v., udlændingeloven og retsplejeloven, hvorefter kravet er "grunde til at antage." Der bør efter instituttets opfattelse redegøres klart i lovforslaget for, om der er tale om tilsigtede forskelle i mistankegrundlaget i de to lovinitiativer, hvilket meget vel kan give god mening, eftersom der er tale om forskellige indgreb.

Efter Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 8 stilles der bl.a. krav til, at der er tilstrækkelig og præcis lovhjemmel, og at indgrebet er nødvendigt og proportionalt. Som lovforslaget er udformet vil det således for den enkelte borger være temmelig uigennemskueligt, hvornår man risikerer at blive udsat for overvågning, hvilket er et problem i forhold til det menneskeretlige krav om forudberegnelighed.

Det er også uklart, hvordan FE skal forholde sig til proportionalitetsprincippet, og herunder ikke mindst hvor længe og hvor intensivt overvågningen af en person kan opretholdes, hvis den iværksættes på et spinkelt grundlag, og der ikke i en periode indhentes yderligere oplysninger, der bestyrker mistanken.

Det anføres i lovbemærkningerne (s. 25), at "der vil skulle foreligge helt særlige omstændigheder for, at proportionalitetsvurderingen i sig selv fører til, at indgrebet ikke kan foretages". Hertil skal instituttet bemærke, at der er forskel mellem på den ene side at iværksætte en

overvågning og på den anden side at opretholde en overvågning i en efter omstændigheder længere periode. Der kan således meget vel være gode grund til at standse en overvågning, f.eks. hvis overvågningen ikke giver yderligere grundlag for at anse den pågældende for en trussel, eller hvis der i øvrigt er grundlag for, at den pågældende ikke kan anses som en trussel.

Institut for Menneskerettigheder anbefaler – med henblik på at sikre at krænkelser af menneskeretten undgås – at:

- Det tydeliggøres, hvilke betingelser der skal være opfyldt, før FE kan iværksætte et indgreb, og hvilke forskelle og/eller ligheder der er i forhold til det tidligere initiativ om pasinddragelse mv.
- Mistankekravet skærpes, for eksempel således at der skal være bestemte grunde til at antage, at en person vil deltage eller har deltaget i de nævnte aktiviteter.
- Det i lovforslaget undlades at regulere proportionalitetsvurderingen, og at det tydeliggøres, hvilke kriterier der kan indgå i denne vurdering, herunder bl.a. varigheden og intensiteten af indgrebet.

#### **TILSYNET MED EFTERRETNINGSTJENESTERNE**

Instituttet finder det i princippet positivt, at lovforslaget lægger op til, at overvågning skal gennemføres på grundlag af en forudgående domstolskontrol.

Instituttet tvivler dog på, om domstolskontrollen vil have nogen reel betydning. Fortrolighed om kilder og øvrige oplysninger er en del af efterretningstjenestens grundvilkår, og domstolenes muligheder for at føre en nærmere kontrol af det efterretningsmæssige grundlag for begæringen må derfor generelt anses for at være begrænset.

Domstolene vil efter lovforslaget skulle foretage kontrollen på et uklart hjemmelsgrundlag, på et svagt mistankegrundlag og på baggrund af delvist fortrolige oplysninger. Domstolsprøvelsen vil derfor i sagens natur have begrænset betydning, hvorfor det er meget væsentligt, at der gennemføres en effektiv, efterfølgende kontrol.

Det fremgår af lovudkastet (s. 26), at "en i Danmark hjemmehørende person kan ... anmode tilsynet om at undersøge, om tjenesten uberettiget behandler oplysninger om den pågældende, dvs. i strid med reglerne i FE-lovens §§ 4-8. Tilsynet sikrer, at dette ikke er tilfældet, og giver herefter den pågældende meddelelse herom, jf. FE-lovens §§ 10

og 15." Det fremgår videre af lovudkastet (s. 11), at TET fører kontrol med behandling og videregivelse af oplysninger og herunder oplysninger, der indhentes efter de nye regler.

Det fremgår imidlertid af FE-lovens § 15, at TET påser overholdelse af §§ 3-8. Det bør i lovforslaget beskrives klart, hvilken kontrol TET kan foretage både af behandlingen af personoplysninger samt af lovligheden og proportionaliteten af de iværksatte og opretholdte overvågninger, jf. herved lovudkastets § 3 a, stk. 2, ligesom det bør beskrives, hvilke ressourcer TET vil have til med passende mellemrum at foretage en grundig efterfølgende kontrol med FE's indgreb i meddelelshemmeligheden.

Det fremgår af lovudkastet, at TET vil blive tilført ressourcer, og der bør endvidere efter instituttets opfattelse tages skridt til at sikre, at TET kan føre et reelt tilsyn med, hvordan FE i praksis administrerer loven og herunder om FE opretholder overvågninger længere end nødvendigt.

Endelig fremgår det af lovforslagets § 3 a, stk. 4, at der skal gives meddelelse til Forsvarsministeriet om indgreb, der er foretaget på øjemedet, og hvor retten efterfølgende har fundet, at indgrebet ikke skulle have været foretaget. Institutet finder, at sådanne underretninger også bør gives til TET, således at TET på grundlag af en sådan underretning af egen drift kan føre tilsyn med området.

Institut for Menneskerettigheder anbefaler – med henblik på at sikre at krænkelse af menneskeretten undgås – at:

- Tilsynets kontrolbeføjelser tydeliggøres, og at TET tilføres fornødne ressourcer.
- Underretningsbestemmelsen i lovforslagets § 3 a, stk. 4, også omfatter FE-tilsynet.

Der henvises til j.nr. 2015/001526.

Med venlig hilsen

Jonas Christoffersen

DIREKTØR



# Høringssvar fra Justitia vedr. Lov om ændring af lov om Forsvarets Efterretningstjeneste

## 1. Indledning

Den 19. februar 2015 fremlagde regeringen sin seneste terrorpakke "Et stærkt værn mod terror – 12 nye tiltag mod terror". Denne plan indeholdt bl.a. et tiltag, der skulle give Forsvarets Efterretningstjeneste ("FE") hjemmel til at overvåge danske borgere i udlandet uden retskendelse. Efter omfattende debat og kritik fra en række organisationer, bl.a. Justitia, trak Forsvarsministeriet forslaget tilbage og tilkendegav, at FE's beføjelse til at overvåge danskere i udlandet skulle underlægges en domstolsprøvelse. Som følge heraf har Forsvarsministeriet fremsat udkast til Forslag til Lov om ændring af lov om Forsvarets Efterretningstjeneste (FE) ("Lovforslaget") dateret den 10. april 2015, som er sendt i høring. Tænketaanken Justitia fremsender hermed et kort og overordnet høringssvar til Lovforslaget.

Justitias bemærkninger til FE's Lovforslaget vil alene centrere sig om de retssikkerhedsmæssige betænkeligheder, der kan udledes heraf med udgangspunkt i Lovforslagets anvendelsesområde, mistankekravet og menneskeretlige betragtninger. Afslutningsvis vil Justitia anføre anbefalinger til potentielle ændringer.

## 2. Tvangsindgreb i meddelelshemmeligheden

Som det fremgår af bemærkningerne til Lovforslaget, er FE i dag afskåret fra af egen drift at foretage målrettet elektronisk indhentning af oplysninger mod i Danmark hjemmehørende personer, der opholder sig i udlandet. Dette gælder også "foreign fighters". Justitia anerkender, at Danmark er udsat for en alvorlig terrortrussel, og at denne bl.a. hænger sammen med den aktuelle konflikt i Syrien og Irak. I den forbindelse anerkender Justitia også behovet for og nødvendigheden af at overvåge de danske borgere, der rejser til udlandet og foretager aktiviteter, der kan tænkes at medføre en risiko for en konkret terrortrussel mod Danmark. Justitia har analyseret retstilstanden og hjemmelsgrundlaget for at inkorporere en sådan målrettet overvågning af

nationale statsborgere. For en gennemgang heraf henvises der til pkt. 3 "Grundloven og menneskeretlige betragtninger" i: "[JUSTITIA BRIEF: FEs overvågning af danskere i udlandet uden retskendelse](#)". For Justitia er det vigtigt, at denne ordning følger gængse retsstatsprincipper og ikke giver anledning til større retssikkerhedsmæssige betænkeligheder end højst nødvendigt. Herved gælder særligt, at lovteksten formuleres på en sådan måde, at indgreb i meddelelshemmeligheden rammer de personer, loven oprindeligt var tiltænkt at ramme, samt at den overholder gængse processuelle standarder, der sikrer en reel domstolsprøvelse.

Med Lovforslaget får FE hjemmel til målrettet at indhente 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. Såfremt denne indhentning medfører, at der sker indgreb i meddelelshemmeligheden, skal tjenesten indhente en retskendelse efter Lovforslagets kapitel 2 a.

### 3. "Et stærkt værn mod terror – 12 nye tiltag mod terror"

Som nævnt ovenfor fremlagde regeringen sin seneste terrorpakke den 19. februar 2015. Terrorplanen blev ikke fremsat som et lovforslag, hvorfor der alene vil blive taget udgangspunkt i teksten i regeringens 12-punkts plan.

Som følge af pkt. 7 i planen var det tiltænkt, at FE skulle have adgang til at "indhente oplysninger om danske udenlandske krigere, når de opholder sig i udlandet." Dette er således en udvidelse af FE's indsatsområde, der ellers som udgangspunkt alene beskæftiger sig med forhold i udlandet, herunder udenlandske borgere. Dette følger direkte af FE-loven samt den traditionelle sondring mellem PET og FE's arbejdsområder, der er adskilt ved, at førstnævnte er ansvarlig for rigets indre sikkerhed, mens sidstnævnte er rettet mod forhold i udlandet (at denne arbejdsdeling nu sammenblandes medfører i sig selv principielle og retssikkerhedsmæssige spørgsmål, der fortjener en mere indgående behandling men som ikke skal behandles nærmere her). Sondringen og vigtigheden heraf er bl.a. illustreret ved, at PET er underlagt reglerne i retsplejeloven ved efterforskning og tvangsindgreb, mv., jf. PET-lovens § 6, mens FE ikke er underlagt nogen sådan.

I planen lagde regeringen op til, at FE var berettiget til at foretage en målrettet overvågning af danske borgere i udlandet, "når der er grund til at antage, at den pågældende person har til hensigt at deltage i aktiviteter, der kan indebære eller forøge en trussel mod Danmark, danske interesser eller andre landes sikkerhed." Planen anvender begrebet "antage", som også bl.a. benyttes i retsplejelovens kap. 71 om indgreb i meddelelshemmeligheden, og som umiddelbart kan synes betryggende i forhold til FE's adgang til målrettet overvågning. Der er dog opstillet meget vage betingelser for, hvad der nøjagtigt skal "antages", og mistankekravets anvendelsesområde kan synes uhensigtsmæssigt bredt, idet de aktiviteter, borgeren skal antages at have til hensigt at deltage i, ikke alene skal "indebære eller forøge en trussel mod Danmark" og "danske interesser" men også "andre landes sikkerhed". Det brede anvendelsesområde syntes betænkeligt sammenholdt med Tilsynets begrænsede kontrolmulighed og mulighed for indgriben samt den foreslåede manglende domstolsprøvelse.

#### 4. Forslag til Lov om ændring af lov om Forsvarets Efterretningstjeneste (FE)

Som bekendt ændrede regeringen holdning og valgte at underlægge FE's beføjelser for målrettet overvågning af danskere i udlandet et krav om retskendelse. Dette skete efter, at bl.a. Justitia havde kritiseret det oprindelige forslag i ovenfor omtalte analyse: ["JUSTITIA BRIEF: FE's overvågning af danskere i udlandet uden retskendelse"](#).

På baggrund af bl.a. ovenstående kritik har Forsvarsministeriet fremsat et nyt Lovforslag, der skal danne rammerne for FE's fremadrettede muligheder for overvågning. Af Lovforslaget fremgår følgende ændringer til FE-loven, som Justitia ønsker at knytte bemærkninger til:

- "Stk. 3. Ved den i stk. 1 nævnte virksomhed rettet mod forhold i udlandet kan tjenesten indhente 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. Såfremt denne indhentning medfører, at der sker indgreb i meddelelshemmeligheden, skal tjenesten indhente retskendelse hertil efter*

reglerne i kapitel 2 a.”

Stk. 3 bliver herefter stk. 4.

- II. ”§ 3 a. Indgreb i meddelelshemmeligheden i medfør af § 3, stk. 3, med henblik på indhentning af oplysninger om en i Danmark hjemmehørende fysisk person, der opholder sig i udlandet, sker efter kendelse. Retsmøder holdes for lukkede døre. I kendelsen anføres den eller de personer, som indgrebet angår. Endvidere anføres de konkrete omstændigheder i sagen, hvorpå det støttes, at betingelserne i § 3, stk. 3, for indgrebet er opfyldt. Kendelsen kan til enhver tid omgøres.

Stk. 2. Et indgreb i meddelelshemmeligheden må ikke foretages, såfremt der efter indgrebets formål, sagens betydning og den krænkelse og ulempe, som indgrebet antages at forvolde den eller de personer, som det rammer, ville være et uforholdsmæssigt indgreb. Indgrebet må endvidere ikke foretages med hensyn til den pågældendes forbindelse med personer, som efter reglerne i retsplejelovens § 170 er udelukket fra at afgive forklaring som vidne.”

” § 3 c. En advokat, som er beskikket efter § 3 b, skal underrettes om alle retsmøder i sagen og er berettiget til at overvære disse samt i forbindelse med retsmødet at gøre sig bekendt med det materiale, som Forsvarets Efterretningstjeneste har tilvejebragt. Advokaten må ikke give de oplysninger, som denne bliver bekendt med under sagen, videre til andre eller sætte sig i forbindelse med den, over for hvem indgrebet er begæret foretaget. Den beskikkede advokat må ikke give møde ved anden advokat eller ved fuldmægtig.

Stk. 2 Bestemmelserne om beskikkede forsvarere i retsplejelovens kapitel 66 og § 746, stk. 1, finder tilsvarende anvendelse på den beskikkede advokat. Retten kan bestemme, at den beskikkede advokat ikke under en eventuel senere straffesag kan virke som forsvarer for nogen sigtet.”

Ad I) Indledningsvist kan det konstateres, at mistankekravet er styrket væsentligt sammenlignet med mistankekravet i 12-punkts planen. Lovforslaget anvender godt nok begrebet ”formode”, der angiver en mere lempelig betingelse for indgrebet end ordet ”antage”, der anvendes i retsplejeloven. Begrebet ”formodning” skal dog ses i sammenhæng med kravet om, at der skal foreligge ”bestemte grunde” til, at den ”pågældende deltager i aktiviteter, der kan indebære eller forøge en terrortrussel mod Danmark og danske interesser”. Dette medfører, at en retskendelse alene kan blive tilkendt, såfremt de danske myndigheder allerede

forbinder den pågældende borger med radikaliserede miljøer, eller den pågældende vil rejse til Syrien eller Irak for at deltage i militant træning eller tilslutte sig ekstremistiske grupper som fx ISIL,<sup>1</sup> og bliver under alle omstændigheder først realiseret, når en sådan person tager ophold udenfor landets grænser.

Spørgsmålet er herefter, om mistankekravet er tilstrækkeligt præciseret, således at der kan foretages en reel domstolsprøvelse. Ved at benytte ordlyden "(...)terrortrussel mod Danmark" henvises der til straffelovens kap. 13, §§ 114-114 e<sup>2</sup>. Bestemmelsens ordlyd "(...) danske interesser" giver dog anledning til tvivl, idet bestemmelsens bemærkninger<sup>3</sup> henviser til FE-lovens § 1, nærmere § 1, stk. 1, nr. 2, men dog ikke defineres nærmere i bemærkningerne. Af bemærkningerne til FE-lovens § 1, stk. 1, nr. 2 defineres "danske interesser" som bl.a. "spredning af masseødelæggelsesvåben, terrorisme, pirateri og spionage(...)". Det forhold, at der dog under alle omstændigheder skal være tale om en "terrortrussel", begrænser risikoen for misbrug.<sup>4</sup>

Det er også positivt, at hensynet til "andre landes sikkerhed" ikke længere udgør en del af mistankekravet. Af lovens bemærkninger fremgår det endvidere eksplicit, at bestemmelsen ikke giver hjemmel til at foretage "masseovervågning af i Danmark hjemmehørende personer i udlandet".<sup>5</sup> Det fremgår også, at turistrejser, ferieophold, familiebesøg, nødhjælpsarbejdere og journalister "selvsagt ikke vil være omfattet af bestemmelsen". Tilsvarende vil personer, der deltager i væbnede konflikter for et med Danmark allieret lands styrker i almindelighed falde uden for bestemmelsens anvendelsesområde.<sup>6</sup> På trods af de positive retssikkerhedsmæssige ændringer sammenholdt med 12-punktsplanen må det anerkendes, at mistankegrundlaget giver anledning til spørgsmål for så vidt angår det nærmere omfang heraf, eftersom det som nævnt er lempeligere end det, der følger af retsplejeloven.

Ad II) Indledningsvist kan det konstateres, at Lovforslaget foreskriver forudgående domstolsprøvelse, hvilket er en væsentlig retssikkerhedsmæssig forbedring sammenlignet med 12-punktsplanen. Lovforslaget opstiller nogle formelle rammer for domstolsprøvelsen, der dog risikerer at mindske effektiviteten heraf.

<sup>1</sup> Bemærkningerne til Forslag til Lov om ændring af lov om Forsvarets Efterretningstjeneste (FE), s. 23

<sup>2</sup> Ibid note 1, s. 22

<sup>3</sup> Ibid

<sup>4</sup> Forslag til Lov om Forsvarets Efterretningstjeneste, s. 39

<sup>5</sup> Ibid note 1, s. 8

<sup>6</sup> Ibid note 1, s. 23

Af de specielle bemærkninger til § 3 a, stk. 1, 1. pkt. fremgår det, at "Domstolene vil med den foreslåede ordning ikke skulle forelægges oplysninger om eller i øvrigt forholde sig til, hvilke metoder FE vil anvende til at indhente oplysninger. Der vil herunder heller ikke være tale om at skulle fremlægge oplysninger for retten, som indebærer, at retten direkte eller indirekte tager stilling til en nærmere bestemt fremgangsmåde til indhentning af oplysninger."<sup>7</sup> FE er således ikke pligtige at oplyse, hvorvidt de fx alene har i sinde at tiltvinge sig adgang til en persons telefonsamtaler, eller om de vil overvåge samtlige kommunikationsmidler tilhørende selvsamme person, lige så vel som retten ikke har mulighed for at påvirke denne metode. Hverken domstolene eller den beskikkede advokat har derfor mulighed for at vurdere *intensiteten* af den foreståede overvågning. En manglende vurdering af indgrebets intensitet vil gøre det svært at foretage en reel proportionalitetsvurdering, jf. § 3 a, stk. 2. Bevæggrundene bag hemmeligholdelsen af FE's metoder er ikke ekspliciteret i bemærkningerne, men det antages, at dette skyldes efterretningstjenestens helt særlige fortrolighedshensyn. At indgrebets intensitet reelt set ikke kan vurderes, vil svække borgerens retssikkerhed i uhensigtsmæssig grad og tillige svække domstolsprøvelsen. Det synes også betænkeligt i forhold de menneskeretlige krav, jf. Den Europæiske Menneskerettighedskonventions ("EMRK") art. 13.<sup>8</sup>

Af de specielle bemærkninger til § 3 a, stk. 1, 4. pkt. fremgår det, at "FE vil ikke være forpligtet til at oplyse retten og den beskikkede advokat om en oplysningens ophav (kildens identitet/metoder)."<sup>9</sup> Det forhold, at hverken retten eller advokaten kan kræve at få de relevante oplysningers ophav, svækker effektiviteten af domstolsprøvelsen. Bevæggrundene bag reglen er antageligvis at opfylde samme fortrolighedshensyn som beskrevet ovenfor.

Endeligt fremgår det af de specielle bemærkninger til § 3 c, at den beskikkede advokat "ikke er berettiget til at få udleveret en genpart af det materiale, som FE har tilvejebragt, men til i forbindelse med retsmødet at gøre sig bekendt hermed på samme måde som ved indgreb efter retsplejeloven." Af bemærkningerne fremgår det endvidere, at denne regel er begrundet med "de helt særlige fortrolighedshensyn, der gør sig gældende for dette materiale".<sup>10</sup> 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. Det er endnu uvist, hvordan det i praksis vil foregå, når den beskikkede advokat gøres "bekendt med" materialet,

<sup>7</sup> Ibid note 1, s. 24

<sup>8</sup> Se mere herom i nedenfor i afs. 5

<sup>9</sup> Ibid note 1, s. 25

<sup>10</sup> Ibid note 1, s. 26

men det må modsætningsvis udledes, at han ikke får det udleveret, og det kan ikke afvises, at han alene får ret til at orientere sig heri kort inden retsmødet. Det er tvivlsomt, hvorvidt en advokat på effektiv vis kan varetage den mistænkes interesser på baggrund af materiale af en ikke ubetydelig mængde, som denne først bliver gjort bekendt med i forbindelse med retsmødet. Uanset det tunge og væsentlige hensyn til fortrolighed synes det retssikkerhedsmæssigt betænkeligt, at den beskikkede advokat umiddelbart ikke tilsikres tilstrækkelig tid til at gøre sig bekendt med materialet og således risikerer ikke at kunne varetage de mistænkes interesser så effektivt, som indgrebets alvor tilsiger.

## 5. Menneskerettighedskonventioner

Som det fremgår i bemærkningernes afsnit 4, sikrer EMRK art. 8, stk. 1, at enhver har ret til respekt for sit privatliv og familieliv, sit hjem og sin korrespondance. Ingen offentlig myndighed må gøre indgreb i udøvelsen af denne ret, medmindre det sker i overensstemmelse med loven og er nødvendigt i et demokratisk samfund af hensyn til den nationale sikkerhed, den offentlige tryghed eller landet økonomiske velfærd, for at forebygge uro eller forbrydelse, for at beskytte sundheden eller sædeligheden eller for at beskytte andres rettighed og friheder, jf. art. 8, stk. 2.

Af EMRK art. 13 følger det, at enhver, hvis rettigheder og friheder efter konventionen er blevet krænkede, skal have adgang til effektive retsmidler herimod for en national myndighed.

For så vidt angår EMRK art. 8 udgør alene eksistensen af lovgivning, der tillader hemmelig overvågning, et indgreb.<sup>11</sup> Da det lægges til grund, at indgrebet har hjemmel i national ret og følger et af de legitime formål, består den endelige prøvelse således i, om indgrebet er proportionelt. Justitia vurderer, at det forhold, at mistankegrundlaget er præciseret og konkretiseret, at der er forudgående domstolskontrol, samt at Tilsynet for Efterretningstjenesterne også kan føre tilsyn med ordningen og tage stilling til eventuelle klager over uretmæssig overvågning umiddelbart synes at stemme overens med de væsentligste krav til hemmelig overvågning.<sup>12</sup> Dette taler for, at Lovforslagets foreskrevne indgreb kan anses som 'nødvendigt i et demokratisk

<sup>11</sup> Jf. Weber and Saravia v. Germany (app. no. 54934/00) pr. 78 smh. Lovforslagets bemærkninger, s. 19

<sup>12</sup> Jf. Weber and Saravia v. Germany (app. no. 54934/00) samt Liberty and Others v. The United Kingdom (app. no. 58243/00)

samfund' og således proportionelt (om end hvert konkret indgreb i princippet må vurderes selvstændigt). Det forhold, at medlemsstaterne er overladt en relativ vid skønsmargin i sager, der vedrører trusler af nationens sikkerhed, taler også for, at indgrebet er proportionelt. For så vidt angår art. 13 vil et indgreb efter Lovforslaget begrundes i hensynet til den nationale sikkerhed eller forebyggelse af forbrydelser. I disse situationer har EMD anerkendt, at det i visse situationer kan være nødvendigt at acceptere et retsmiddel eller en flerhed af retsmidler som konventionsmæssige, selv om de ikke opfylder de krav til effektivitet, som normalt kræves. Dette være sig navnlig gældende i forbindelse med klager efter art. 8 om registrering af personoplysninger, telefon- eller rumaflytninger.<sup>13</sup>

Til trods for at Lovforslaget ikke umiddelbart i sig selv synes at udgøre en krænkelse af hverken EMRK art. 8 eller 13, vurderes det, at Lovforslaget indeholder en række punkter, man med fordel kunne ændre for at reducere retsusikkerheden, jf. nedenstående konklusion.

## 6. Konklusion og anbefalinger

Der er i nærværende høringsvar redegjort for, at ordlyden "danske interesser", der fremgår af Lovforslagets § 3 a skaber en vis usikkerhed omkring bestemmelsens anvendelsesområde og derfor skaber en potentiel risiko for misbrug. Justitia anbefaler således, at det eksplicit fremgår af bemærkningerne, at "danske interesser" fortolkes snævert samt eksemplificerer, hvad det dækker over.

Bemærkningerne indeholder en række eksempler på, hvilke persongrupper og situationer der falder uden for bestemmelsens anvendelsesområde. Om end det er betryggende, at man har forsøgt at afgrænse den udsatte personkreds, foreligger der stadig en risiko for, at PET kan omgå deres relativt strenge betingelser ved at anmode FE om at forestå en eventuel overvågning. Denne "omgåelses-problematik" er beskrevet i ovenfor nævnte analyse af Justitia på s. 3. For at reducere denne risiko for misbrug bør man eksplicit i bemærkningerne fastslå, at denne hjemmel forhindrer FE i 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. I modsat fald vil PET

<sup>13</sup> Lorenzen, Peer, m.fl. Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, Art. 10 – 59 samt Tillægsprotokollerne, 3. udgave



og FE's adgang til at dele oplysninger åbne for en "omgåelse" af beskyttelsen i retsplejelovens regler, hvortil FE vil kunne forestå overvågningen iht. deres lempeligere mistankegrundlag, så snart en person forlader landet og herefter dele oplysningerne videre med PET.

Hvad angår de Lovforslagets processuelle regler er der redegjort for, at Domstolene ikke skal forelægges oplysninger om eller i øvrigt forholde sig til, hvilke metoder FE vil anvende til at indhente oplysninger, at FE ikke er forpligtet til at oplyse retten og den beskikkede advokat om en oplysnings ophav, samt at den beskikkede advokat ikke er berettiget til at få udleveret en genpart af det materiale, som FE har tilvejebragt. Der er også redegjort for, hvorfor disse tiltag er retssikkerhedsmæssigt betænkelige. I det lys bør man indføre en mere retssikkerhedsmæssig betryggende løsning. Eksempelvis ved at ændre udgangspunktet således, at domstolene skulle forelægges oplysninger og forholde sig til hvilke metoder, FE vil anvende til at indhente oplysninger, *medmindre* det i den konkrete sag kan godtgøres, at hensynet til fortrolighed taler for hemmeligholdelse. Vedr. § 3 c og udlevering af genparter kendes dette princip fra retsplejeloven, jf. § 785, stk. 1, 3. pkt. Dette princip vil, uden at kompromittere FE's fortrolighedshensyn, kunne anvendes som udgangspunkt i Lovforslaget. En anden løsning kunne også være en model, hvor den beskikkede advokat fik lejlighed til at gennemgå materialet på en sikkerhedsgodkendt lokalitet.

For så vidt angår de menneskeretlige betingelser, herunder EMRK art. 8 og 13, er det anført, at Lovforslaget er en væsentlig styrkelse smh. 12-punkts planen. Til trods herfor er der stadig en række punkter, der kunne ændres for at reducere retsusikkerheden. Eksempelvis kunne man med fordel skærpe effektiviteten af prøvelsen, jf. ovenstående argumentation, samt uddybe i hvilket omfang de indsamlede oplysninger kan indgå i tilfælde af efterfølgende straffesager mv. Det anbefales også, at man indsætter en bestemmelse, hvorefter en person, der har været udsat for indgreb i meddelelshemmeligheden, som udgangspunkt efterfølgende orienteres herom, *medmindre* at det kan godtgøres overfor domstolene, at en sådan orientering medfører en fare for statens sikkerhed eller afsløring af FE's arbejdsmetoder.



Forsvarsministeren  
Holmens Kanal 42  
1060 København K  
[fmn@fmn.dk](mailto:fmn@fmn.dk)

### Høringssvar

Ved brev af 10. april 2015 har forsvarsministeren fremsendt udkast til forslag til lov om ændring af lov om Forsvarets Efterretningstjeneste til KL med anmodning om at fremkomme med eventuelle bemærkninger.

KL har ingen bemærkninger til udkastet til lovforslag.

Med venlig hilsen

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Inge Buhi', is written over a horizontal line. The signature is fluid and cursive.

Inge Buhi

Den 27. april 2015

Sags ID: SAG-2015-02337

Dok.ID: 2013745

Direkte

Mobil

Weidekampsgade 10

Postboks 3370

2300 København S

[www.kl.dk](http://www.kl.dk)

Side 1/1

Forsvarsministeriet

Sendes pr. mail til: [fmn@fmn.dk](mailto:fmn@fmn.dk)

**Formand: Kristian Mølgaard**

Solbjergvej 3, 2.

2000 Frederiksberg

TLF. 20 64 44 23

Mail: [krm@boelskifteadvokater.dk](mailto:krm@boelskifteadvokater.dk)

**Sekretariat: Peter Trudsø**

St. Strandstræde 21, 1. sal

1255 København K

TLF. 28 13 64 95

Mail: [pt@swlp.dk](mailto:pt@swlp.dk)

Hjemmeside: [www.lffa.dk](http://www.lffa.dk)

### **Høring over udkast til forslag til lov om ændring af lov om Forsvarets Efterretningstjeneste (FE) – sagsnr. 2015/001526**

Ved e-mail af 10. april 2015 har Forsvarsministeriet anmodet Landsforeningen af Forsvarsadvokater (LFFA) om bemærkninger til forslag til lov om ændring af lov om Forsvarets Efterretningstjeneste (FE). Sagen har været behandlet i bestyrelsen for Landsforeningen af Forsvarsadvokater (LFFA) og giver anledning til følgende bemærkninger:

Lovforslaget beskriver et øget trusselsniveau mod Danmark siden 2006, yderligere aktualiseret i forbindelse med de militante aktiviteter i navnlig Mellemøsten og Nordafrika med deltagelse fra yderligtgående grupperinger. Det beskrives, at trusselsbilledet yderligere er præget af, at i Danmark hjemmehørende personer rejser til de pågældende områder for at deltage i kamphandlinger.

Formålet med lovforslaget er at give Forsvarets Efterretningstjeneste (FE) mulighed for på et tidligt tidspunkt at indhente oplysninger om i Danmark hjemmehørende personer, som opholder sig i udlandet og som udfører aktiviteter eller understøtter andres aktiviteter, der kan indebære eller forøge en terrortrussel mod Danmark.

LFFA har med tilfredshed noteret, at forslaget bestemmer, at indgreb efter lovforslaget kræver retskendelse og at der i forbindelse hermed sker advokatbeskikkelse. LFFA finder det imidlertid samtidig bekymrende, at der er valgt en formulering, hvorefter betingelsen for indgrebet er formuleret så lavt som ”bestemte grunde til at formode...”. Dette sænkede indikationskrav sammenholdt med det begrænsede oplysningsomfang overfor såvel dommer som indgrebsadvokat, bevirker efter LFFAs opfattelse en betydelig begrænsning i det reelle i domstolsprøvelsen.

LFFA har forstået, at det ikke i kendelsen præciseres, hvilken form for indgreb, der sker i meddelelshemmeligheden, herunder om der er tale om klassiske indgreb som telefonaflytninger, indgreb i internetkommunikation, rumaflytning eller andre efterforskningsmetoder.

LFFA bemærker, at dette er en væsentlig afvigelse fra de indgreb i meddelelshemmeligheden, som foretages efter retsplejeloven. Her beskrives indgrebets art.

Dette synes ligeledes at være et lempeligere krav end efter de svenske regler, hvor der, jf. beskrivelsen i lovforslaget skal gives oplysning om "hvilke signalbærere som FRA skal have adgang til for at kunne opfylde indhentningsbehovet, de selektorer eller kategorier af selektorer som vendtes anvendt...".

For en effektiv domstolskontrol kræves, jf. blandt andet den refererede praksis fra EMRK, at domstolen skal forelægges oplysninger i sådan udstrækning, at domstolen har en reel mulighed for at vurdere, om indgrebet sker med hjemmel i lov.

Det fremgår af forslag til § 3a, at der i kendelsen skal anføres "den eller de personer", som indgrebet angår. Af bemærkningerne fremgår, at det ikke er et krav, at der i kendelsen angives bestemte telefonnumre eller kommunikationsmidler, som indgrebet skal rette sig imod. Det fremgår videre, at det ej heller er et krav, at personens fulde navn m.v. fremgår.

LFFA finder, at der bør afsiges en kendelse på enten en bestemt person eller et bestemt telefonnummer, hvis bruger pt. kan være uidentificeret. 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.

På grund af det lave indikationsniveau vil en væsentlig del af domstolskontrollen bestå i at sikre, at indgrebet retter sig mod personer tilhørende den relevante personkreds ( 1) danske statsborgere, 2) nordiske statsborgere og andre udlændinge med ret til ophold i Danmark, hvis vedkommende er tilmeldt folkeregisteret samt 3) asylansøgere med kendt ophold i Danmark i mere end 6 måneder). For at en sådan domstolskontrol skal være reel, må der i forbindelse med indgrebet gives tilstrækkelige oplysninger til vurdering af spørgsmålet. Oplysning af f.eks. blot et fornavn er efter LFFA's vurdering ikke tilstrækkeligt til at opfylde denne forpligtelse.

Det fremgår af bemærkninger til lovforslaget, at FE ikke vil være forpligtet til at oplyse retten og den beskikkede advokat kilden til de oplysninger, som danner baggrund for indgrebet. En effektiv domstolskontrol må kræve, at det som et minimum fremgår, om kilden er FE bekendt og hvorledes FE vurderer troværdigheden af den pågældende kilde, f.eks. fordi det har været muligt at kontrollere nogle af de afgivne oplysninger. Dette svarer til, hvorledes politiet i forbindelse med sager med anonyme kilder mv., begrundet indgreb i meddelelseshemmeligheden.

Endelig fremgår det af forslagens § 3 a, stk. 3, at indgrebet skal være så kort som muligt og ikke må overstige 8 uger uden fornyet forelæggelse for en domstol.

Dette er en afvigelse fra retsplejelovens regler, hvorefter et indgreb gives for 4 uger med mulighed for forlængelse 4 uger af gangen.

LFFA har forståelse for, at det inden for FE's område kan tage længere tid at etablere et indgreb. Det er imidlertid LFFA's opfattelse, at en stillingtagen for retten med 4 ugers intervaller i højere grad sikrer, at indgreb opretholdes kortest muligt. LFFA skal derfor foreslå, at tidsrummet for efterfølgende forlængelser af indgrebet fastsættes til 4 uger i stedet for de 8 uger, som nu fremgår af forslaget.

Lovforslaget giver i øvrigt ikke LFFA anledning til bemærkninger.

Med venlig hilsen

Kristian Mølgaard

Vestre Landsret  
Præsidenten



Forsvarsministeriet  
Holmens Kanal 42  
1060 København K

Med venlig hilsen

J.nr. 40A-VL-20-15  
Den 29/04-2015

Forsvarsministeriet har ved brev af 10. april 2015 (sagsnummer 2015/001526) anmodet om eventuelle bemærkninger til et udkast til forslag til lov om ændring af lov om Forsvarets Efterretningstjeneste.

I den anledning skal jeg meddele, at landsretten er bekendt med og kan tiltræde høringssvar af 22. april 2015 fra Den danske Dommerforening.

Dette svar sendes efter anmodning pr. mail til [fmn@fmn.dk](mailto:fmn@fmn.dk) med kopi til [pah@fmn.dk](mailto:pah@fmn.dk).

Med venlig hilsen



Ejarné Christensen

**Østre Landsret  
Præsidenten**



Den **28 APR. 2015**  
J.nr. 40A-ØL-23-15  
Init: cr

Forsvarsministeriet  
Holmens Kanal 42  
1060 København K

Sendt pr. mail til [fmn@fmn.dk](mailto:fmn@fmn.dk) og [pah@fmn.dk](mailto:pah@fmn.dk)

Justitsministeriet har ved brev af 10. april 2015 (Sagsnr. 2015/001526) anmodet om eventuelle bemærkninger til udkast til forslag til lov om ændring af lov om Forsvarets Efterretningstjeneste.

I den anledning skal jeg meddele, at landsretten er bekendt med Den Danske Dommerforenings høringssvar af 22. april 2015, hvilket høringssvar landsretten kan tilslutte sig.

Med venlig hilsen

  
Bent Carlsen

  
Ellen Busck Porsbo

# Københavns Byret



Forsvarsministeriet  
Holmens Kanal 42  
1060 København K

Præsidenten  
Domhuset, Nytorv 25  
1450 København K.  
Tlf. 99 68 70 15  
CVR 21 65 95 09  
[administration.kbh@domstol.dk](mailto:administration.kbh@domstol.dk)  
J. nr. 9099.2015.26

Den 28. april 2015

Ved en mail af 10. april 2015 har Justitsministeriet anmodet om eventuelle bemærkninger til udkast til forslag til lov om ændring af lov om Forsvarets Efterretningstjeneste.

Jeg skal i den anledning på byretspræsidenternes vegne meddele, at byretterne er bekendt med Den Danske Dommerforenings høringssvar af 22. april 2015, hvilket høringssvar byretterne kan tilslutte sig. Byretterne går i den forbindelse ud fra, at der alene er tale om en lovteknisk tilpasning til pasloven, og at de anførte kriterier i lovforslagets bemærkninger for, hvornår indgreb kan tillades, fortsat er de samme.

Der henvises til j.nr. 2015/001526.

Med venlig hilsen

Søren Axelsen



## RETSPOLITISK FORENING

### HØRINGSSVAR

**RPF høringssvar vedr. lov om ændring af lov om Forsvarets Efterretningstjeneste (FE)  
(Styrket indsats mod aktiviteter i udlandet, der kan indebære en terrortrussel  
mod Danmark og danske interesser)**

**Sagsnr.: 2015/001526**

#### **Indledende bemærkninger.**

Regeringens program "Et stærkt værn mod terror - 12 nye tiltag mod terror" har som hensigt at intensivere bestræbelserne på at imødegå terrorhandlinger og de terrortrusler, som Center for Terroranalyse jævnligt opdaterer. Med dette lovforslag tages endnu et skridt hen i mod en svækkelse af borgernes retssikkerhed samt en generel forøgelse af retsusikkerheden med hensyn til indgreb i meddelelshemmeligheden.

Retspolitisk Forening har i høringssvaret vedrørende forslag til ændring af pasloven m.m., gjort rede for foreningens tvivl om effekten af de foreslåede foranstaltninger. Tvivlen gælder også forslaget til ændring af toldloven m.m. og dette forslag, der for første gang i fredstid giver Forsvarets Efterretningstjeneste hjemmel til overvågning i udlandet af en i Danmark hjemmehørende fysisk person. Forslagets bemærkninger begrundet gentagne gange dette skridt med en generel frygt for hjemvendte såkaldte "foreign fighters" fra Irak, Syrien eller andre kampområder i Nordafrika og den nære Orient.

Det er foreningens opfattelse, at denne frygt kan være velbegrundet og vel i og for sig efter ordlyden kan omfatte personer, som kommer tilbage fra også andre uro- eller borgerkrigsprægede områder f.eks. Ukraine, hvor der er berettet om i Danmark fastboende personers deltagelse som frivillige på den ukrainske hærs side i kampene mod det russisksprogede mindretal i den østlige del af landet.

Spørgsmålet er imidlertid om afvejningen af hensynet til bekæmpelse af mulige terroranslag fra enkeltpersoner eller grupper af radikaliserede sådanne hjemvendte i forhold til hensynet borgernes retssikkerhed med dette lovforslag har fundet den rette balance.

Foreningen har med tilfredshed noteret sig, at der efter den offentlige debat nu i lovudkastet er medtaget en bestemmelse, der sikrer, at retten skal give en forudgående tilladelse til en ønsket overvågning.

#### **Indgrebskriterierne.**



Med lovforslaget indføres nyt et indgrebskriterium: ” *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”. Det anføres herom i lovforslagets bemærkninger s. 23: ” 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 pasloven er indgrebsbetingelserne, at ” *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.«

I toldloven er betingelsen for udlevering af personoplysninger, at PET vurderer, at oplysningerne *kan have betydning for varetagelse af tjenestens opgaver* vedrørende forebyggelse og efterforskning af overtrædelser af straffelovens kapitel 12 og 13.

I loven om Center for Cybersikkerhed er det i § 7 anført, at centret ”Ved *begrundet mistanke om en sikkerhedshændelse* uden retskendelse (kan) behandle data.....” Behandling af personoplysninger kan, jf. § 16 bl.a. finde sted, når ”behandlingen *er nødvendig af hensyn til udførelsen af en opgave i samfundets interesse*”. Det bemærkes i denne sammenhæng, at en ”sikkerhedshændelse” i loven er defineret som en hændelse, der ”negativt påvirker eller vurderes at ville kunne påvirke tilgængelighed, integritet eller fortrolighed af data, informationssystemer, digitale netværk eller digitale tjenester”.

I retsplejelovens § 781 er det anført, at: ” Indgreb i meddelelseshemmeligheden må kun foretages, såfremt der (bl.a.) *er bestemte grunde til at antage*, at der på den pågældende måde gives meddelelser eller foretages forsendelser til eller fra en *mistænkt..*”. Her skal der altså foreligge en konkret begrundet mistanke, før indgrebet kan iværksættes.

Foreningen finder, at retstilstanden for så vidt angår indgreb i meddelelseshemmeligheden, herunder behandling af personoplysninger uden samtykke, er blevet ganske uoverskuelig. Denne retstilstand kan rangordnes efter en skala, hvor lovforslagets indgrebsbetingelser udgør det ene yderpunkt som det lempeligste, og hvor retsplejelovens betingelser udgør det andet yderpunkt som de strengeste. I mellem disse to yderpunkter kan indgrebskriterierne efter toldloven, pasloven og lov om Center for Cybersikkerhed i den nævnte rækkefølge placeres.

Der er næppe nogen tvivl om, at domstolene og tilsynsmyndighederne kan håndtere denne usikkerhed, men for de borgere, der er genstand for overvågningen, er usikkerheden markant og uhåndterlig jf. bemærkningerne nedenfor om forholdet til menneskerettighederne.

Lovforslagets indgrebsgrundlag er opstilling af en forhåndsformodning om deltagelse i aktiviteter, der kan indebære eller forøge en terrortrussel mod Danmark og danske interesser. Dette indebærer, at den person, der opholder sig i udlandet, og som FE af ”bestemte grunde” finder det relevant at overvåge, på forhånd er stemplet næsten uanset, hvad udtrykket ”bestemte grunde” indeholder i den konkrete situation.

Når retten herefter skal tage stilling til indgrebets berettigelse, skal den beskikkede advokat bevise, at disse ”bestemte grunde” ikke kan danne grundlag for en sådan formodning. Herved er bevisbyrden vendt om endda i en situation, hvor der, som det hedder i bemærkningerne s. 8,

”..endnu ikke er en konkret mistanke om et strafbart forhold, og der derfor heller ikke er grundlag for at foretage straffeprocessuelle tvangsindgreb efter retsplejelovens regler, herunder navnlig om indgreb i meddelelshemmeligheden”.

Dette gælder forekommer særdeles betænkeligt, da den beskikkede advokat får ganske svære arbejdsbetingelser.

Lovforslagets § 3 c indeholder regler om den beskikkede advokats rettigheder og pligter i forbindelse med sagen, som svarer til retsplejelovens § 785 med den forskel, at den beskikkede advokat ikke er berettiget til at få udleveret en genpart af det materiale, som FE har tilvejebragt, men til i forbindelse med retsmødet at gøre sig bekendt hermed på samme måde som ved indgreb efter retsplejeloven. Baggrunden herfor er de helt særlige fortrolighedshensyn, der gør sig gældende for dette materiale. (Lovforslagets bemærkninger til de enkelte bestemmelser s.26).

Efter foreningens opfattelse vil denne regel nærmest gøre advokatens arbejde illusorisk. Foreningen skal derfor foreslå, at der i lovforslaget indføres en bestemmelse svarende til reglen i retsplejelovens § 785 stk. 1 2. pkt., der bestemmer, at ”Finder politiet, at materialet er af særlig fortrolig karakter, og at genpart heraf derfor ikke bør udleveres, skal spørgsmålet herom på begæring af advokaten af politiet indbringes for retten til afgørelse”.

De foreslåede indgrebsmuligheder finder alene anvendelse, når den eller de pågældende personer befinder sig i udlandet. Ved en tilbagevenden til Danmark overgår overvågningen til PET, der imidlertid ikke kan fortsætte overvågningen på det samme retsgrundlag som FE, men må indhente en ny kendelse fra retten på grundlag af retsplejelovens § 781. Herved skærpes betingelserne for overvågning, og såfremt der alene foreligger det samme grundlag, (”bestemte grunde til at formode”), som har berettiget overvågningen i udlandet, må overvågningen stoppe. Dette indebære en risiko for, at PET, der må formodes at modtage FE’s overvågningsmateriale ved den overvågedes tilbagevenden til Danmark, enten slækker på mistankekravet efter retsplejeloven, eller at man befinder sig i den ejendommelige situation, at der i Danmark opholder sig personer, om hvem en dansk myndighed har forhåndsformodning om deltagelse i aktiviteter, der kan indebære eller forøge en terrortrussel mod Danmark og danske interesser, uden at myndighederne har retmæssige relevante foranstaltninger i gang til imødegåelse af den risiko.

Foreningen skal foreslå, at der i lovforslaget indsættes en regel svarende til retsplejelovens § 788 om efterfølgende underretning til den overvågede person, når overvågningen er afsluttet, medmindre der er grundlag for umiddelbart at fortsætte overvågningen her i landet, jf. retsplejelovens § 781.

### **Undtagelser.**

Det er videre i lovforslagets § 3 a, stk.2, 2. pkt. foreslået, at Indgrebet ikke må foretages med hensyn til den pågældendes forbindelse med personer, som efter reglerne i retsplejelovens § 170 er udelukket fra at afgive forklaring som vidne.

Dette betyder, jf. bemærkningerne til forslaget enkelte bestemmer s. 25, at ”Bestemmelsen i *stk. 2, 2. pkt.* svarer indholdsmæssigt til retsplejelovens § 782, stk. 2. Et indgreb i meddelelshemmeligheden efter den foreslåede bestemmelse må således ikke foretages med hensyn til forbindelsen mellem den person, indgrebet vedrører, og personer, som efter reglerne i retsplejelovens § 170 er udelukket fra at give forklaring som vidne. Retsplejelovens § 170 vedrører

præster i folkekirken eller andre trossamfund, læger, forsvarere, retsmæglere og advokater. Denne situation vil i praksis næppe forekomme ved FE's indhentning af oplysninger, men skulle det ske, finder den foreslåede bestemmelse anvendelse".

Foreningen lægger til grund, at dette må betyde, at en "foreign fighter" uden overvågning kan kommunikere med eksempelvis en imam eller en læge, og kan således tilslutte sig dette forslag.

#### **Forholdet til menneskerettighederne.**

Det er herom i bemærkninger s. 20 anført: "Den målrettede indhentning vil derfor udgøre en krænkelse af artikel 8, medmindre den har lovhjemmel, varetager et af de i artikel 8, stk. 2 opregnede formål samt er nødvendig i et demokratisk samfund. I kravet om lovhjemmel ligger dels, at indgrebet skal have hjemmel i national ret, dels at den pågældende nationale regel skal opfylde visse retssikkerhedsmæssige krav, således at borgeren har adgang til reglen og med en efter forholdene rimelig sikkerhed kan forudse reglens konsekvenser. Efter Menneskerettighedsdomstolens praksis er opregningen af anerkendelsesværdige formål i artikel 8, stk. 2, endvidere udtømmende og skal fortolkes indskrænkende".

Foreningen betvivler ikke, at en række af betingelserne i Den europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 8, stk. 2 er opfyldt. Dette kan dog næppe gælde kravet om, at "...borgeren har adgang til reglen og med en efter forholdene rimelig sikkerhed kan forudse reglens konsekvenser".

For det første er indgrebsbetingelserne vage og uklare. Dette indebærer, at en person, der opholder sig i udlandet, næppe kan forudse reglens konsekvenser med rimelig sikkerhed. For det andet kan det ej heller med rimelig sikkerhed forudses, hvad aflytningen medfører ved en tilbagevenden til Danmark. I tilfælde af videregivelse af oplysninger til en fremmed efterretningstjeneste under personens ophold i udlandet kan det næppe heller forudses, hvilke konsekvenser dette kan medføre. Eksemplerne på fejltagelserne i CIA's jagt på formodede Talibankrigere forekommer afskrækkende.

#### **Afsluttende bemærkninger.**

Retspolitisk Forening skal derfor anbefale, at lovforslaget ikke fremsættes, men underkastes en nøjere vurdering med henblik på, at bringe retstilstanden efter forslaget i bedre overensstemmelse med retsplejelovens og Den europæiske Menneskerettighedskonventions regler på området.

København, den 27. April 2015

Bjørn Elmquist

formand

Leif Hermann

bestyrelsesmedlem

Justitsministeriet  
Politi- og Strafferetsafdelingen  
Strafferetskontoret  
Slotsholmsgade 10  
1216 København K



**RIGSADVOKATEN**

DATO 28. april 2015

JOURNAL NR.

RA-2015-510-0040

BEDEB ANFORT VED SVARBEKVELSER

SAGSBEHANDLER: JSB

RIGSADVOKATEN

FREDERIKSHOLMS KANAL 16  
1220 KØBENHAVN K

TELEFON 72 68 90 00

FAX 72 68 90 04

Ved e-mail af 10. april 2015 sendt direkte til Rigsadvokaten har Forsvarsministeriet anmodet om eventuelle bemærkninger vedrørende et udkast til forslag til lov om ændring af lov om Forsvarets Efterretningstjeneste (Styrket indsats mod aktiviteter i udlandet, der kan indebære en terrortrussel mod Danmark og danske interesser).

I den anledning kan jeg oplyse, at jeg ikke har bemærkninger til lovudkastet.

Med venlig hilsen

Ole Hasselgaard



## **FMN-PAH Heiberg, Peter Andreas**

---

**Fra:** Jesper Lund [itpol@jesperlund.com]  
**Sendt:** 29. april 2015 03:28  
**Til:** FMN-MYN-FORSVARSMINISTERIET  
**Cc:** FMN-PAH Heiberg, Peter Andreas  
**Emne:** Høringssvar om ændring af FE-loven  
**Vedhæftede filer:** itpol-hoeringssvar-fe-lov-aflytning-danskere-udlandet.pdf

(FKIT besked: Denne mail kommer fra Internettet.)

Til Forsvarsministeriet,

På vegne af IT-Politisk Forening fremsender jeg hermed vores høringssvar vedr. forslag til lov om ændring af lov om Forsvarets Efterretningstjeneste (Styrket indsats mod aktiviteter i udlandet, der kan indebære en terrortrussel mod Danmark og danske interesser).

Høringssvaret er vedhæftet som PDF.

Vi har set høringen på Høringsportalen  
<http://hoeringsportalen.dk/Hearing/Details/49479>

Med venlig hilsen

Jesper Lund  
Næstformand IT-Politisk Forening

Email: [bestyrelsen@itpol.dk](mailto:bestyrelsen@itpol.dk)  
Web: [www.itpol.dk](http://www.itpol.dk)

Forsvarsministeriet  
Holmens Kanal 42  
1060 København K

Sendt pr email til: fmn@fmn.dk  
med kopi til: pah@fmn.dk

## **Hørings svar vedr. forslag til lov om ændring af lov om Forsvarets Efterretningstjeneste (Styrket indsats mod aktiviteter i udlandet, der kan indebære en terrortrussel mod Danmark og danske interesser)**

Efter den gældende FE-lov § 3, stk. 2 kan FE medtage oplysninger om danske borgere (i Danmark hjemmehørende fysiske og juridiske personer og personer, der opholder sig i Danmark), hvis det sker som et tilfældighedsfund i forbindelse med tjenestens virksomhed rettet mod forhold i udlandet.

Der er ikke i gældende FE-lov hjemmel til, at FE på eget initiativ kan foretage en målrettet elektronisk indhentning mod danske borgere, for eksempel aflytning af deres kommunikation. I visse situationer kan FE dog assistere PET med aflytning af danske borgere i udlandet, hvis PET har fået en retskendelse til dette efter bestemmelserne i retsplejeloven. Derudover kan FE i dag foretage visse former for målrettet fysisk indhentning mod danskere i udlandet.

Lovforslaget giver mulighed for at foretage en målrettet indhentning mod en i Danmark hjemmehørende person, når personen opholder sig i udlandet, og der er bestemte grunde til at formode, at den pågældende person deltager i aktiviteter, der kan indebære eller forøge en terrortrussel mod Danmark og danske interesser. Hvis indhentningen medfører at der sker indgreb i meddelelseshemmeligheden, skal FE indhente en retskendelse efter de nye bestemmelser i FE-lovens kapitel 2 a.



**IT-Politisk Forening**  
c/o Niels Elgaard Larsen  
Århusgade 35, 1.  
2100 København Ø

E-mail : [bestyrelsen@itpol.dk](mailto:bestyrelsen@itpol.dk)  
Web : <http://www.itpol.dk>

Dato : 29. april 2015

Den foreslåede bestemmelse i FE-loven opererer med et lavere mistankekrav end retsplejeloven ("formode" i stedet for "antage"). Derudover er der ikke krav om at PET har indledt en efterforskning mod den pågældende danske borger. Lovforslaget giver specifikt mulighed for indgreb i meddelelshemmeligheden mod danske borgere i en tidlig efterretningsmæssig fase, hvor der typisk ikke er en konkret mistanke om strafbare forhold, men hvor FE ønsker at afdække mulige trusler og bestemte personers aktiviteter.

Den primære begrundelse i lovforslaget for denne vidtgående udvidelse af FEs beføjelser mod danske borgere synes at være truslen fra "foreign fighters" fra konflikten i Syrien og Irak.

Ifølge afsnit 1.3 i lovforslagets bemærkninger vurderer Center for Terroranalyse (CTA), at hjemvendte fra konflikten i Syrien og i Irak udgør en særlig terrortrussel mod Danmark i kraft af de færdigheder, de kan have opnået. CTA vurderer, at der i Danmark eksisterer kapacitet til, med lettilgængelige våben, at foretage terrorangreb, der kan gennemføres efter kort tids planlægning. Af CTAs vurdering af 12. december 2014 (ikke citeret i lovforslaget) fremgår det endvidere, at kapaciteten til at gennemføre komplekse terrorangreb i Danmark, der kræver længere tids planlægning, større udgifter til materiel og flere gerningsmænd, er begrænset.

Angrebene i København (februar 2015), Paris mod Charlie Hebdo (januar 2015) og Bruxelles mod det jødiske museum (maj 2014) passer på denne trusselsvurdering, idet der i alle tre tilfælde var tale om angreb med lettilgængelige våben (automatgeværer), som antageligt blev udført efter kort tids planlægning. Der er ikke indikationer på at disse angreb blev planlagt fra udlandet.

Hvis danske "foreign fighters" medfører en stigning i terrortruslen mod Danmark, bliver denne trussel næppe konkretiseret før de pågældende er vendt hjem til Danmark, jf. CTAs vurdering om kort tids planlægning, og i så fald vil en aflytning i udlandet ikke gøre en nævneværdig forskel.

Danske myndigheder har for nylig fået mulighed for at inddrage passet for personer, som muligvis vil udrejse til

konflikten i Syrien og Irak. Effekten af disse nye beføjelser kendes endnu ikke.

På den baggrund mener IT-Politisk Forening, at det er forhastet at give FE nye beføjelser til at overvåge danskere i udlandet. Der er i øvrigt tale om generelle beføjelser, som på ingen måde er afgrænset til "foreign fighters" i Syrien og Irak. Endvidere er det svært at vurdere rækkevidden af FEs beføjelser, fordi metoderne til indgrebet ikke er specificeret i lovforslaget, ligesom de heller ikke skal underkastes domstolskontrol eller anden uafhængig kontrol (Tilsynet med Efterretningstjenesterne).

Udover denne generelle anbefaling til Folketinget om at forkaste lovforslaget, har IT-Politisk Forening en række mere konkrete bemærkninger og anbefalinger, jf. nedenstående.

### **Definition af indgreb i meddelelshemmeligheden**

For at foretage en målrettet indhentning mod en dansker i udlandet, skal FE have en dommerkendelse, hvis denne indhentning medfører, at der sker indgreb i meddelelshemmeligheden.

Der vil altså efter lovforslaget være situationer, hvor FE kan foretage en målrettet indhentning mod en dansker i udlandet uden dommerkendelse.

Derfor er definitionen af "indgreb i meddelelshemmeligheden" helt central, ikke mindst fordi lovgrundlaget for FEs arbejdsmetoder som efterretningstjeneste, der opererer i udlandet, generelt ikke skelner mellem om indhentningen sker fra åbne kilder eller ved at skaffe sig adgang til utilgængelig information, herunder egentlig aflytning.

I de specifikke bemærkninger til § 1, nr. 1 (den foreslåede § 3, stk. 3) er indgreb i meddelelshemmeligheden defineret på følgende måde:

*Indgreb i meddelelshemmeligheden vil omfatte FE's anvendelse af alle former for kapaciteter og metoder til elektronisk indhentning af oplysninger rettet mod bestemte personer.*



En del af FEs indhentningsoperationer må antages at bestå i indhentning af informationer om en ubestemt gruppe personer, for eksempel ved tapping af fiberkabler med telefoni og internettrafik. Den type indhentning benævnes "rådata" i forarbejderne til FE-loven (L 163 af 27. februar 2013), afsnit 4.4.

Hvorvidt rådata indeholder oplysninger om danskere er FE (officielt) ikke bekendt med ved indhentningen, men da den nuværende FE-lov kun tillader FE at få oplysninger om danskere ved tilfældighedsfund, må det antages, at FE er afskåret fra at søge aktivt efter danskere (eksempelvis danske borgeres navne, mobilnumre eller email-adresser som såkaldte "selektorer") i disse rådata.

IT-Politisk Forening formoder, at den nye bestemmelse i § 3, stk. 3 giver FE mulighed for at søge aktivt efter danskere i eksisterende rådata, hvis den danske borger opholder sig i udlandet, og hvis der er grund til at formode, at personen deltager i terror-relaterede aktiviteter (aktiviteter, der kan indebære eller forøge en terrortrussel mod Danmark og danske interesser).

Spørgsmålet er imidlertid, om en sådan søgning i rådata efter selektorer for danskere vil være omfattet af lovforslagets definition af indgreb i meddelelshemmeligheden?

Det synes ikke at være klart. Selve indhentningen af rådata har karakter af masseovervågning, dvs. den er ikke målrettet en konkret person. Det målrettede aspekt, her rettet mod en dansk borger, kommer først ved søgningen og analysen af rådata, men er søgning i rådata en "elektronisk indhentning af oplysninger rettet mod bestemte personer", eller er det analyse som ikke er indhentning?

IT-Politisk Forening skal anbefale, at lovens bemærkninger bliver præciseret på dette punkt. Vi vil anbefale en formulering, hvor indgreb i meddelelshemmeligheden defineres modsætningsvist i forhold til de tilfældighedsfund, der efter FE-loven § 3, stk. 2 ikke kræver dommerkendelse. Det kunne for eksempel være en definition i stil med følgende:

Indgreb i meddelelshemmeligheden vil omfatte enhver situation, hvor FE ved en målrettet handling kommer i besiddelse af oplysninger om bestemte personer, der er fremkommet ved elektronisk indhentning fra ikke-åbne kilder, og hvor der ikke er tale om et rent tilfældighedsfund som er omfattet af FE-loven § 3, stk. 2.

Det vil i øvrigt give anledning til langt færre tvivls- spørgsmål om fortolkningen, hvis enhver målrettet indhentning efter den foreslåede § 3, stk. 3 kun må ske efter en dommerkendelse. IT-Politisk Forening vil derfor anbefale, at sidste sætning i § 3, stk. 3 ændres til: "Tjenesten skal indhente retskendelse hertil efter reglerne i kapitel 2 a".

### **Kravene for at få en dommerkendelse**

Et indgreb i meddelelshemmeligheden efter retsplejelovens kapitel 71 kræver, at indgrebet må antages at være af afgørende betydning for efterforskningen, og at der er bestemte grunde til at antage, at der på den pågældende måde (det nærmere definerede indgreb) gives meddelelser til eller fra en mistænkt.

Efter retsplejeloven kan der ikke foretages indgreb i meddelelshemmeligheden for at skaffe oplysninger (efterretninger) til PET, som må antages at have betydning for varetagelsen af tjenestens opgaver vedrørende forebyggelse og efterforskning af overtrædelser af straffelovens kapitel 12 og 13, svarende til for eksempel kravene i PET-lovens § 4 (PETs indhentning af oplysninger fra andre danske forvaltningsmyndigheder).

Betingelserne i retsplejeloven er dog ikke mere restriktive end at Danmark i dag har lige så mange telefonaflytninger som USA, et land med over 50 gange så mange indbyggere [1].

Forsvarsministeriet ønsker en lavere tærskel for at erhverve en dommerkendelse end retsplejeloven. Der skal være mulighed for at foretage indgreb i meddelelshemmeligheden i en tidligere fase, hvor 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. Derudover skal det kunne lægges til grund, at personen opholder sig i udlandet. Ophold i udlandet er dog ikke nærmere defineret i lovforslagets bemærkninger.

Eftersom der er tale om et i princippet helt nyt mistankebegreb, er der efter IT-Politisk Forenings opfattelse behov for at få præciseret dette, for eksempel ved analogier til eksisterende lovbestemmelser om FE's og PET's behandling af oplysninger om danske borgere.

Hvis hensigten er at lempe betingelserne til et niveau svarende til for eksempel PET-loven § 4, bør dette fremgå mere eksplicit af lovens bemærkninger. IT-Politisk Forening skal samtidig bemærke, at det vil være meget vidtgående at foretage et indgreb i meddelelseshemmeligheden på et så svagt grundlag.

Bemærkningerne til det foreslåede kapitel 2 a giver nogle eksempler på positiv og negativ afgrænsning. Efter disse bemærkninger vil det være tilstrækkeligt at personen færdes i et radikaliseret miljø (et relativt udefinerbart begreb), og at der er bestemte indikationer som tyder på, at personen vil rejse til Syrien eller Irak for at deltage i militærtræning eller kamphandlinger. Grundlæggende er der tale om, at mistankegrundlaget i høj grad kan komme fra en persons omgangskreds ("guilt by association", nærmest). Det er meget vidtgående.

Den negative afgrænsning er ikke videre behjælpelig. Aktiviteter i udlandet som led i humanitært arbejde for en nødhjælpsorganisation eller som led i personens arbejde, som for eksempel journalist, er ikke omfattet. Det samme gælder turistrejser, ferieophold og familiebesøg. Det fremgår ikke af bemærkningerne i hvilket omfang FE har pligt til at undersøge, om opholdet i udlandet kan falde ind under en af disse bestemmelser. Danske borgere er som bekendt ikke forpligtet til at meddele staten hvorfor de opholder sig i udlandet.

Der er således en betydelig gråzone mellem den negative og den positive afgrænsning, som skaber tvivl for danske borgere om, hvornår de kan risikere at blive overvåget af FE ved ophold i udlandet.

IT-Politisk Forening undrer sig endvidere over, at det ikke i

kendelsen er nødvendigt at angive personens fulde navn (jf. bemærkningerne til den foreslåede § 3 a, stk. 1., 3. pkt.). I hvilke situationer kan indgrebet vedrøre en eller flere konkrete personer, men hvor FE ikke er i stand til at angive personens fulde navn? Definitionen af "en i Danmark hjemmehørende person" er personer der optræder i CPR-registeret eller er registreret som asylansøgere.

Hvis hensigten med bemærkningen om at personens fulde navn ikke nødvendigvis skal angives er, at indgrebet potentielt kan omfatte unavngivne danske borgere, der for eksempel befinder sig i et bestemt område i udlandet, bør det fremgå langt klarere af lovforslagets bemærkninger.

Den beskikkede advokat vil efter lovforslaget have relativt dårlige muligheder for at varetage sin klients interesser. Advokaten må ikke modtage en kopi af materialet der ligger til grund for kendelsen, og FE er ikke forpligtet til at oplyse advokaten hvorfra grundlaget for kendelsen stammer. Det vil være nærmest umuligt for den beskikkede advokat eller domstolen at kontrollere, om grundlaget for kendelsen er fremskaffet på lovlig vis inden for rammerne af FE-loven (oplysninger om danske borgere, som FE lovligt kan modtage og behandle). Paradoksalt nok er den beskikkede advokat ikke engang forpligtet til at møde op til retsmøderne, selv om det alene er på retsmøderne at advokaten kan se det materiale, som kendelsen skal afsiges efter.

Der er i den foreslåede § 3 a, stk. 2 en bestemmelse om proportionalitetsvurdering, der efter bemærkningerne skal modsvare retsplejeloven § 782, stk. 1. Dette krav om proportionalitetsvurdering synes dog nærmest indholdsløst, eftersom det fremgår af bemærkningerne, at der skal foreligge helt særlige omstændigheder for, at proportionalitetsvurderingen i sig selv fører til, at indgrebet ikke kan foretages. Desuden er domstolene totalt afskåret fra at forholde sig til indgrebets omfang, idet der ikke er nogen lovmæssig regulering eller kontrol med FEs metoder til indgreb i meddelelshemmeligheden.

Efter IT-Politisk Forenings opfattelse bør der med dette lovforslag ikke ske en svækkelse af kravene for at foretage et indgreb i meddelelshemmeligheden. FE foretager ikke efterforskning i retsplejelovens forstand, så en vis sproglig

modifikation af kravet vil være nødvendigt, således at det ikke er et objektivt krav, at PET har indledt en efterforskning mod den pågældende danske borger. Men der bør efter IT-Politisk Forenings opfattelse stilles krav til mistankegrundlaget, således at PET kunne indlede en efterforskning med muligt indgreb i meddelelseshemmeligheden.

### **Metoder til aflytning (målrettet indhentning)**

Ved et indgreb i meddelelseshemmeligheden efter retsplejeloven skal domstolene tage stilling til indgrebets omfang. Selv i situationer hvor kendelsen vedrører en person i stedet for et telefonnummer (retsplejeloven § 783, stk. 2), skal politiet underrette domstolen om hvilke telefonnumre der aflyttes, og den beskikkede advokat skal have mulighed for at gøre indsigelse.

I nærværende lovforslag er domstolene reelt afskåret fra at tage stilling til hvordan indgrebet i meddelelseshemmeligheden skal foregå, uagtet at dette bør være et væsentligt element i den proportionalitetsvurdering som domstolene i princippet skal foretage efter den foreslåede § 3 a, stk. 2.

I bemærkninger til § 3 a står der

*Domstolene vil med den foreslåede ordning ikke skulle forelægges oplysninger om eller i øvrigt forholde sig til, hvilke metoder FE vil anvende til at indhente oplysninger. Der vil herunder heller ikke være tale om at skulle fremlægge oplysninger for retten, som indebærer, at retten direkte eller indirekte tager stilling til en nærmere bestemt fremgangsmåde til indhentning af oplysninger.*

Dette konkretiseres endvidere med, at domstolene ikke skal tage stilling til konkrete telefonnumre eller andre kommunikationsmidler, for eksempel email eller instant messaging (IM) adresser. Af bemærkningerne til den foreslåede § 3, stk. 3 fremgår det at alle indhentningsdiscipliner og -metoder, som følger af FE-loven, kan anvendes. Mere konkret nævnes elektronisk indhentning (SIGINT), altså masseovervågning i form af eksempelvis tapning af fiberkabler, netværksindhentning

(Computer Network Exploitations, altså hacking af andre personers computere), fysisk indhentning, oplysninger fra samarbejdspartnere (for eksempel NSA), og henvendelse til tredjemand i øvrigt.

Tilsynet med Efterretningstjenesterne fører alene tilsyn med FEs behandling af personoplysninger, ikke FEs indhentningsvirksomhed. Det betyder altså, at hverken domstole eller Tilsynet med Efterretningstjenesterne vil føre kontrol med, om FEs målrettede aflytning omfatter de rigtige personer.

Det er heller ikke klart ud fra lovforslaget hvad der skal ske, hvis FE ved en fejl kommer til at aflytte de forkerte personer (som er danske borgere). Vil sådanne oplysninger skulle slettes omgående, eller er de at betragte som tilfældighedsfund, der kan behandles efter FE-loven § 3, stk. 2 uden dommerkendelse?

På det foreliggende grundlag er det meget vanskeligt for Folketinget at vurdere, hvilke nye beføjelser FE egentlig får til målrettet indhentning mod danske borgere. Det er i høj grad et demokratisk problem, at Folketinget skal vedtage lovgivning som Folketinget reelt ikke kan vurdere rækkevidden af. For de danske borgere er det stærkt utilfredsstillende, at FE får nye beføjelser rettet mod borgerne, hvis rækkevidde borgerne reelt ikke har nogen mulighed for at vurdere.

Denne kritik rammer også de beføjelser til at medtage oplysninger om danske borgere ved tilfældighedsfund, som FE fik i forbindelse med anti-terrorpakke II i 2006. Det er umuligt for Folketinget eller borgerne at vurdere omfanget af dette indgreb i retten til privatliv, idet FE ikke engang vil oplyse hvor mange borgere, der på denne måde er blevet registreret hos FE. Det eneste som vi ved er, at antallet er stigende, og at cirka halvdelen af registreringerne skyldes oplysninger som FE har modtaget fra udenlandske samarbejdspartnere, mens den anden halvdel skyldes tilfældighedsfund i forbindelse med FEs egen indhentning. Disse opgørelser omfatter endda kun de sager, hvor FE ønsker at opretholde registreringen i mere end 6 måneder. Mere fremgår der ikke af Wamberg udvalgets redegørelse for 2013 (af 21. marts 2014), som ved udarbejdelsen af dette høringssvar er seneste offentligt tilgængelige rapport vedr. tilsynet med FE.

FEs arbejde skal rette sig mod forhold i udlandet, men derudover er FEs arbejdsmetoder reelt ikke reguleret af dansk lov. Af bemærkningerne til FE-loven i 2013, og gengivet i nærværende lovforslag, fremgår det sågar, at FEs arbejdsmetoder "ofte kan blive opfattet som værende i strid med lovgivningen i det land, hvor indhentningen foregår eller er rettet imod, på samme måde, som det kan gælde for udenlandsk efterretningsvirksomhed på dansk grund."

Den eneste reelle begrænsning i den nuværende FE-lov er således, at FE kun må medtage oplysninger om danske borgere, hvis dette sker som et tilfældighedsfund, jf. bemærkningerne til FE-lovens § 3, stk. 2.

En betydelig del af FEs indhentning stammer fra de såkaldte rådata, som er decideret masseovervågning, hvor kommunikationen (indhold og/eller metadata) for en ubestemt gruppe personer aflyttes og gemmes i store databasesystemer. I bemærkningerne til FE-loven afsnit 4.1.1 står der

*Navnlig ved FEs elektroniske indhentning indhentes meget store informationsmængder (flere hundrede millioner signaler/kommunikationer pr. år). FEs indhentningssystemer kan indfange udvalgte informationsstrømme fra det elektromagnetiske spektrum m.v. På indhentningstidspunktet er disse data ikke-behandlede og betegnes som »rådata«. Kendetegnen for rådata er, at det, indtil de udsættes for bearbejdning, herunder om nødvendigt dekrypteres og oversættes, ikke er muligt at afgøre, hvilke oplysninger der måtte ligge gemt i disse data. Bearbejdning er således en forudsætning for at erkende karakteren af indholdet og vurdere, om de indhentede oplysninger er relevante for FEs efterretningsmæssige og analytiske arbejde.*

Hvis den nuværende FE-lov kun tillader behandling af oplysninger om danskere borgere ved et tilfældighedsfund, må det antages, at FE er afskåret fra at søge aktivt efter danske borgere i rådata som er indhentet til nærmere analyse.

I forhold til udenlandske samarbejdspartnere, som i dag

spiller en betydelig rolle for FEs registrering af oplysninger om danske borgere jf. Wamberg udvalgets redegørelse, må det tilsvarende antages, at FE ikke kan sende målrettede forespørgsler om konkrete danske borgere til udenlandske samarbejdspartnere. Hvis FE gør dette, kan der ikke længere være tale om, at oplysningerne fremkommer ved tilfældighedsfund.

Det nye lovforslag giver FE mulighed for målrettet indhentning mod danske borgere i visse situationer (ophold i udlandet og formodning om deltagelse i terrorrelaterede aktiviteter). Da metoden til målrettet indhentning ikke er defineret eller afgrænset på nogen måde, må det antages, at metoden også omfatter uindskrænket adgang til at søge efter de af indgrebet omfattede danske borgere i egne rådata, og tilsvarende en uindskrænket adgang til at søge i systemer hos udenlandske samarbejdspartnere, hvis FE kan få adgang til disse systemer.

Hvis FE har, eller får, adgang til det via Snowden afsløringerne meget omtalte XKeyscore system hos NSA (som visse lande, herunder Tyskland og Sverige, angiveligt har fået), vil FE potentielt få adgang til alle oplysninger, som NSA har indsamlet om de pågældende danske borgere, eller rettere selektorer om disse danske borgere, for eksempel telefonnumre og email adresser (og den kommunikation som er registreret i tilknytning til disse selektorer).

Hvis målrettet indhentning efter nærværende lovforslag betyder adgang til at søge frit i egne rådata og bruge samarbejdspartneres systemer hertil som XKeyscore, er det et meget vidtgående skridt rettet mod danske borgere. Der er tale om beføjelser som går langt udover hvad dansk politi kan få lov til efter retsplejeloven. De oplysninger, som FE derved vil kunne få adgang til, omfatter også historisk kommunikation som ikke nødvendigvis er foretaget i udlandet. Endvidere vil FE potentielt kunne komme til at søge aktivt i oplysninger om danske borgere, som er indsamlet i Danmark i strid med dansk lov af udenlandske efterretningstjenester.

Det fremgår af lovforslaget, at FE ikke får hjemmel til at foretage "masseovervågning" af i Danmark hjemmehørende personer i udlandet. Det er korrekt i den



forstand, at det målrettede indgreb vil vedrøre konkrete personer med krav om dommerkendelse. Men hvis FE får beføjelser til målrettet søgning i rådata, er det reelt meningsløst at skelne mellem masseovervågning og målrettet overvågning. FE og samarbejdspartnere prøver at indsamle oplysninger om alle borgeres kommunikation i form af masseovervågning, og under betegnelsen "rådata" lader FE som om at disse oplysninger ikke eksisterer før de aktivt bearbejdes og analyseres. Med nærværende lovforslag får FE hjemmel til at lave aktive søgninger på de borgere, som FE er interesseret i at overvåge mere målrettet (hvis de rejser til udlandet).

IT-Politisk Forening vil anbefale, at der sker en indskrænkning af de metoder, som FE kan benytte til indgrebet rettet mod danske borgere, således at beføjelserne så vidt muligt ikke er mere vidtgående end dem som politiet kan få efter retsplejeloven.

Efter vores opfattelse bør indgrebet være fremadrettet, så der ikke skabes adgang til at søge i for eksempel historisk telekommunikation (telefoni og internet). Derudover bør der være krav om, at FE bruger metoder til målrettet indhentning, som reelt er målrettet mod den af indgrebet omfattede person. Det bør ikke være muligt (lovligt) for FE at udføre den målrettede indhentning ved søgning på selektorer i rådata, altså indhentning som er foretaget mod en ubestemt gruppe af personer, for eksempel tapping af al tele- og internetkommunikation i et fiberkabel.

Bemærkningerne til nærværende lovforslag omtaler også muligheden for at indhente oplysninger fra tredjemand (side 22). Det er uklart hvad der menes derved. Betyder bestemmelsen, at FE med en dommerkendelse til målrettet indhentning i hånden kan anmode for eksempel private virksomheder i Danmark om at assistere ved indgrebet i meddeleleshemmeligheden? For eksempel kræve, at et dansk teleselskab assisterer FE med aflytningen, svarende til hvad teleselskabet er forpligtet til ved indgreb i meddeleleshemmeligheden efter retsplejelovens? Det er uklart, og det bør præciseres hvad der menes med "henvendelse til tredjemand".

## **Underretning af den berørte borger om indgrebet**

Efter retsplejeloven § 788, stk. 1 skal der gives underretning til den person som er omfattet af indgrebet. Underretning kan dog fraviges i visse tilfælde. En tilsvarende bestemmelse findes ikke i lovforslaget, og spørgsmålet er overhovedet ikke kommenteret i bemærkningerne.

Indgreb i meddelelshemmeligheden er et vidtgående indgreb i borgernes ret til privatliv. At indgrebet i meddelelshemmeligheden foretages af FE, hvis beføjelser er langt mere omfattende og undergivet væsentligt mindre uafhængig kontrol end politiet, gør blot indgrebet i retten til privatliv endnu større.

Som minimum bør der være en bestemmelse i det foreslåede kapitel 2 a, som giver domstolene mulighed for at tage stilling til, om borgeren skal informeres om indgrebet, for eksempel efter at indgrebet er afsluttet.

Eftersom domstolene ikke er bekendte med FEs indhentningsmetoder, og derfor ikke kan informere borgeren herom, kan FEs indhentningsmetoder ikke blive kompromitteret ved en sådan underretning.

En underretning vil desuden give borgeren mulighed for at klage til Tilsynet med Efterretningstjenesterne, hvis borgeren mener at grundlaget for indgrebet var forkert. Tilsynet kan så undersøge om FE uberettiget behandler personoplysninger om den pågældende borger.

## **Overdragelse af oplysninger til PET og brug i eventuel retssag**

Efter den gældende FE-lov, har FE hjemmel til at videregive alle oplysninger om danske borgere til PET, og PET kan bruge disse oplysninger i eventuelle straffesager mod danske borgere.

Efter den nuværende FE-lov vil der enten være tale om oplysninger, som FE finder ved tilfældighedsfund, eller oplysninger som FE er kommet i besiddelse af ved at udføre konkrete, målrettede aflytningsopgaver for PET med dommerkendelse efter retsplejeloven (og denne lovs

mistankekrav).

Nu åbnes der imidlertid op for, at FE på eget initiativ kan udføre målrettet indhentning, herunder direkte aflytning, mod danskere borgere, og at dette kan ske på et lempeligere grundlag end indgreb i meddelelshemmeligheden efter retsplejeloven.

En sådan hjemmel kan åbne op for, at FE som efterretningstjeneste kan foretage egentlige fiskeekspeditioner mod borgere hvor mistankegrundlaget er svagt. FE kan i princippet foretage hvad der i praksis er en politimæssig efterforskning uden retsgarantier, men med betydeligt mere vidtgående beføjelser end politiet har. Hvis der viser sig at være en sag, kan det udvalgte materiale (eller dele heraf) overdrages til PET til den formelle efterforskning og strafforfølgelse, måske endda uden at borgeren vil være klar over hvor PETs belastende materiale reelt stammer fra. Det vil også være tilfældet, hvis FE i forbindelse med målrettet indhentning om efterretninger vedr. terror-relaterede aktiviteter støder på oplysninger om andre mulige strafbare forhold end terror.

En sådan situation (ofte beskrevet som "parallel construction" i den udenlandske mediedækning af efterretningstjenesternes arbejde) vil være meget betænkelig for retssikkerheden i Danmark.

Efter IT-Politisk Forenings opfattelse er der behov for, at Folketinget konkret tager stilling til, hvordan oplysninger fra FEs nye målrettede indhentning skal behandles i forhold til retsplejeloven. Det er ikke gjort i lovforslaget.

De nuværende bestemmelser i retsplejeloven tager alene sigte på situationer hvor oplysningerne fra FE til PET er fremkommet via tilfældighedsfund eller målrettet aflytning som er godkendt af domstolene i overensstemmelse med kravene i retsplejeloven. De nye aflytningsmuligheder til FE kan meget vel forrykke den eksisterende balance mellem hensynet til at staten kan efterforske og retsforfølge alvorlige forbrydelser, også med beviser fremkommet på et måske lidt tvivlsomt grundlag, og hensynet til den enkelte borgers retssikkerhed og ret til privatliv.

## **En begrænsning til konkrete lande bør overvejes**

FEs nye beføjelser gælder ved ophold i udlandet, men der skelnes ikke mellem lande hvor danske politimyndigheder kan foretage efterforskning i samarbejde med udenlandske politimyndigheder, og lande hvor et sådan samarbejde må antages at være umuligt, enten fordi landet er i borgerkrig og kaos, eller fordi landet er fjendtligt stemt mod Danmark og ikke vil samarbejde med danske myndigheder.

IT-Politisk Forening vil foreslå, at FEs nye beføjelser begrænses til borgere der har ophold i bestemte lande, hvor et samarbejde med de lokale myndigheder er vanskeligt eller umuligt. Listen med disse lande bør være offentligt tilgængeligt, således at danske borgere eventuelt kan undgå at rejse til disse lande, hvis de ikke vil udsættes for risikoen for målrettet overvågning fra FE.

Forsvarsministeren kan bemyndiges til at udarbejde og offentliggøre denne liste af lande efter objektive kriterier som fastsættes i FE-loven.

## **Revisionsbestemmelse**

Der bør indsættes en revisionsbestemmelse, så Folketinget efter et passende antal år er forpligtet til at foretage en evaluering af de nye lovbestemmelser. Ideelt set bør der være en solnedgangsklausul, så de nye beføjelser til FE bortfalder efter et antal år, medmindre Folketinget aktivt tager stilling for at forlænge beføjelserne.

## **Noter**

[1] Ifølge Wiretap Report 2013, udarbejdet af United States Courts til Kongressen, var der 3.576 telefonaflytninger (wiretaps) i USA i 2013, som blev godkendt af dommere på enten føderalt eller delstatsligt niveau.

<http://www.uscourts.gov/Statistics/WiretapReports/wiretap-report-2013.aspx>

## **FMN-PAH Heiberg, Peter Andreas**

---

**Fra:** Jørn Vestergaard [jorn.vestergaard@jur.ku.dk]  
**Sendt:** 29. april 2015 12:58  
**Til:** FMN-MYN-FORSVARSMINISTERIET  
**Cc:** FMN-PAH Heiberg, Peter Andreas  
**Emne:** Høring over udkast til forslag til lov om ændring af lov om Forsvarets Efterretningstjeneste - udtalelse fra professor Jørn Vestergaard, Det Juridiske Fakultet, Københavns Universitet

**Vedhæftede filer:** Militær overvågning af danskere i udlandet - Politiken 15-04-2015 - Jørn Vestergaard - notat.docx

(FKIT besked: Denne mail kommer fra Internettet.)

Venlig hilsen,

**Jørn Vestergaard**  
professor i strafferet  
Det Juridiske Fakultet  
Københavns Universitet  
Sankt Peders Stræde 19, 2. sal  
1453 København K

Postadresse:  
Studivestergaard 6  
1455 København K

+45/21 60 26 80  
[jv@jur.ku.dk](mailto:jv@jur.ku.dk)  
<http://jura.ku.dk/jv>

**Jørn Vestergaard, professor i strafferet ved Københavns Universitet**

**Militær overvågning af danskere i udlandet – udhuling af normale retsgarantier**

**Politiken den 15. april 2015**

Efter indgåelsen af et politisk forlig om oprustning af Forsvarets Efterretningstjeneste foreligger der nu et lovudkast om proaktiv militær indhentning af oplysninger om danskere i udlandet, herunder ved elektronisk overvågning af telekommunikation. Heftig kritik af regeringens oprindelige udspil har på væsentlige punkter haft sin virkning; men den forslåede ordning er stadig bekymrende.

Problemet med vidtgående overvågning er ikke alene, at uskyldige kan komme mere eller mindre alvorligt i klemme, når indsamlede oplysninger misbruges eller kommer på afveje, men også at den slags efterretningsvirksomhed i sig selv har en *'chilling effect'*, en afskrækkende virkning på almindelige borgeres frie udøvelse af deres demokratiske ret til f.eks. at ytre sig, søge efter information, foretager rejser. Derfor er det vigtigt at opretholde sædvanlige retsgarantier i videst mulige omfang.

Efter at regeringen nu har taget noget af kritikken til sig, skal der være forudgående domstolskontrol, og det må alt andet lige betragtes som anerkendelsesværdigt. Reel domstolskontrol forudsætter imidlertid, at der opstilles tilfredsstillende betingelser for indgreb.

I regeringens oplæg skulle behovet for at indhente oplysninger blot bero på, om der er *'grund til at antage'*, at den pågældende deltager i sikkerhedstruende aktiviteter. Nu kræves der *'bestemte grunde til at formode'*. Dette indebærer fortsat en lavere tærskel for indgreb end den, der gælder i strafferetsplejen, hvilket i sig selv er bekymrende.

Og hvad er det så, der skal være bestemte grunde til at formode? Hvad er kravet til sagens beskaffenhed og alvor? Dette er jo helt afgørende for, hvor vidtgående den militære efterretningstjenestes beføjelser bliver.

Lovudkastet retter sig nu mod 'aktiviteter, der kan indebære eller forøge en trussel mod Danmark og danske interesser'. Grundlæggende er der fortsat tale om et meget vagt og vidtgående kriterium, som ikke i sig selv vil give en dommer nærmere anvisninger om, hvad det er for betingelser, der skal være opfyldt.

Domstolsprøvelsen vil derved kunne blive temmelig meningsløs.

Hvad skal der til, for at en aktivitet indebærer en terrortrussel, og hvor meget eller hvor lidt skal en terrortrussel være forøget, for at FE har adgang til indgreb i meddelelseshemmeligheden? Er det tilstrækkeligt, at en person fra et islamistisk miljø bestiller en udenlandsrejse, som muligvis kan føre i retning af Mellemøsten eller Østafrika? Eller skal der foreligge konkrete oplysninger om, at en person har gjort sig overvejelser om at slutte sig til ISIL eller al-Nusra? Skal det kunne dokumenteres, at vedkommende har bestemt sig for at deltage i egentlig militær virksomhed under en bestemt væbnet konflikt. Eller skal der være dokumentation for, at der faktisk bæres våben? Og hvad med erklærede islamister, der befinder sig i islamistisk kontrollerede områder, men som indtil videre alene deltager i humanitært arbejde?

Disse spørgsmål gives der ikke tilstrækkeligt klare svar på i lovudkastet. Der anføres eksempler på aktiviteter, som i hovedsagen er omfattet af straffelovens særdeles vidtgående bestemmelser om handlinger relateret til terrorisme (militant træning, deltagelse i kamphandlinger, understøttelse heraf samt opfordring til terror, rekruttering, finansiering og logistisk støtte). I opregningen indflettes 'facilitering', som der gives en temmelig svævende og vidtløftig forklaring på. Efter et tidligere udkast skulle også 'propaganda' og 'radikalisering' have været opfattet, hvilket nu trods alt er taget ud.

Efter lovudkastet kan retten ikke engang efterprøve, hvordan FE har fået sine oplysninger.

Ganske vist indeholder lovudkastet en principerklæring om, at et indgreb i meddelelshemmeligheden ikke må foretages, såfremt der efter indgrebets formål, sagens betydning og den krænkelse og ulempe, som indgrebet antages at forvolde den eller de personer, som det rammer, ville være 'et uforholdsmæssigt indgreb'. Men retten skal være stærkt tilbageholdende i sin vurdering heraf, så værdien er begrænset. Erfaringerne med amerikansk og britisk praksis er ikke ligefrem opmuntrende, når det gælder spørgsmålet om at finde en grænse og en rimelig balance.

Lovudkastet indebærer i realiteten, at det overlades til dommeren at anlægge et meget frit skøn over, om der er grundlag for en kendelse, og domstolene risikerer i den funktion i høj grad at blive taget som gidsler i en beslutningsproces, der reelt styres af den militære efterretningstjeneste, som efter al erfaring hellere vil indsamle for mange end for få oplysninger. For den enkelte borger vil det være temmelig uigennemskueligt, hvornår man risikerer at blive udsat for elektronisk overvågning. Dette er i sig selv et problem i forhold til det menneskeretlige krav om forudberegnelighed.

For at domstolene skal kunne opfylde en reel kontrolfunktion bør det i det mindste overvejes at uddybe og skærpe den grundlæggende betingelse for indgreb, og dette bør så vidt muligt ske i selve lovteksten, gerne med udfyldende anvisninger i lovbemærkningerne.

Det ville i hvert fald være bedre at anvende en formulering i retning af følgende: 'aktiviteter, der indebærer en væsentlig og nærliggende risiko for udøvelse eller deltagelse i handlinger omfattet af straffelovens § 114 (terrorhandling)', og at tilføje noget i stil med: 'herunder ved direkte deltagelse i militær virksomhed i forbindelse med en væbnet konflikt, uden at dette sker på vegne af en statslig styrke'.



Lovbemærkningernes anvisninger på og eksemplificeringer af, hvor grænsen går for efterretningstjenestens beføjelser, bør være mere konkrete og klare. Og Folketinget skal naturligvis kunne stå inde derfor.

I lovudkastet lægges der nu fornuftigvis op til, at der inden retten træffer afgørelse, skal beskikkes en advokat for den, som indgrebet vedrører. Denne advokat skal jo også have et ordentligt retsgrundlag at arbejde med, når vedkommende skal varetage hensynet til det individuelle personværn, dvs. til respekten for den enkeltes personlige integritet. Så også derfor er en konkretisering af reglerne af væsentlig betydning.

Begrundelsen for at sænke tærsklen for elektronisk overvågning i forhold til, hvad der gælder i forbindelse med strafferetlig efterforskning, er behovet for at styrke indsatsen over for trusler fra såkaldte "foreign fighters", danske fremmedkrigere. Der er ingen grund til at afvise en risiko for, at nogle af disse vil vende tilbage til Danmark og involvere sig i terror i kraft af de konkrete færdigheder og den voldsparathed, som er opnået gennem militant træning og kamphandlinger. Ikke desto mindre er der grund til at alligevel sætte spørgsmålstegn ved, om det efterretningsmæssige behov faktisk nødvendiggør en lempelse af de almindelige regler om overvågning. Hvorfor kan man ikke afvente, at den mistænkelige udlandsrejsende vender hjem til Danmark, hvor PET og andre så kan overvåge vedkommende efter de regler, som nu engang gælder for den slags? Tilsyneladende har man jo ganske godt overblik over, hvem der tager afsted, og hvem der vender hjem. Og de hjemvendtes aktiviteter bliver der efter alt at dømme også holdt ganske godt øje med.

Det er i øvrigt ikke særlig logisk, at det netop er 'fremmedkrigerne' og kun dem, der kan udsættes for overvågning på lempede betingelser. Også anden adfærd kan indebære en øget risiko for senere deltagelse i terrorhandlinger. Der er talt og skrevet meget om radikalisering i fængslerne. Ville det så ikke være logisk også at sænke betingelserne for overvågning af løsladte, som kriminalforsorgen har

indberettet for radikalisering? Og hvad med unge, der frekventerer en af de stærkt kritiserede moskéer? Kommer der også et lovforslag om det? Eller kan det forventes, at gennemførelse af det aktuelle forslag vil smitte af på strafferetsplejen og påvirke domstolene til at sænke mistankekravet i sager om indgreb i meddelelseshemmeligheden, hvis der påberåbes en terrortrussel?