

UDKAST

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)

§ 1

I lov nr. 602 af 12. juni 2013 om Forsvarets Efterretningstjeneste (FE), som ændret ved § 3 i lov nr. 1624 af 26. december 2013, foretages følgende ændringer:

1. I § 3 indsættes efter stk. 2 som nyt stykke:

”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.

2. Efter § 3 indsættes:

”Kapitel 2 a

*Indgreb i meddelelshemmeligheden i forhold til
i Danmark hjemmehørende fysiske personer, der opholder sig i udlandet*

§ 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.

UDKAST

Stk. 3. I kendelsen fastsættes det tidsrum, inden for hvilket indgrebet kan foretages. Dette tidsrum skal være så kort som muligt og må ikke overstige 8 uger. Tidsrummet kan forlænges, men højst med 8 uger ad gangen. Forlængelsen sker ved kendelse.

Stk. 4. Såfremt indgrebets øjemed ville forspildes, dersom retskendelse skulle afventes, kan Forsvarets Efterretningstjeneste træffe beslutning om at foretage indgrebet. I så fald skal Forsvarets Efterretningstjeneste snarest muligt og senest inden 24 timer fra indgrebets iværksættelse forelægge sagen for retten. Retten afgør ved kendelse, om indgrebet kan godkendes, samt om det kan opretholdes, og i bekræftende fald for hvilket tidsrum, jf. stk. 1 og 3. Burde indgrebet efter rettens opfattelse ikke være foretaget, skal retten give meddelelse herom til Forsvarsministeriet.

§ 3 b. Inden retten træffer afgørelse efter § 3 a, skal der beskikkes en advokat for den, som indgrebet vedrører, og advokaten skal have lejlighed til at udtale sig. Advokaten beskikkes fra den særlige kreds af advokater, som er nævnt i retsplejelovens § 784, stk. 2.

§ 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.

§ 3 d. Reglerne i retsplejelovens kapitel 63 om værneting og kapitel 85 om kære til højere ret finder tilsvarende anvendelse. ”

§ 2

Loven træder i kraft dagen efter bekendtgørelsen i Lovtidende.

§ 3

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.

Bemærkninger til lovforslaget

Almindelige bemærkninger

1. Indledning
 - 1.1. Nærmere om baggrunden for lovforslaget
 - 1.2. Lovforslagets hovedindhold
 - 1.3. Udviklingen i andre lande og truslen mod Danmark
2. Udenlandsk ret
 - 2.1. Norsk ret
 - 2.2. Svensk ret
3. FE's indhentning af oplysninger
 - 3.1. Gældende ret
 - 3.2. Forsvarsministeriets overvejelser og den foreslåede ordning
4. Forholdet til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention
5. Økonomiske og administrative konsekvenser for det offentlige
6. Økonomiske og administrative konsekvenser for erhvervslivet m.v.
7. Administrative konsekvenser for borgerne
8. Miljømæssige konsekvenser
9. Forholdet til EU-retten
10. Hørte myndigheder m.v.
11. Sammenfattende skema

UDKAST

1. Indledning

Regeringen offentliggjorde den 19. februar 2015 sit udspil til en styrket indsats mod terror, ”Et stærkt værn mod terror -12 nye tiltag mod terror.” Som et centralt element heri vil regeringen styrke efterretningstjenesternes indsats over for trusler fra danske såkaldte ”foreign fighters” gennem en styrkelse af Forsvarets Efterretningstjenestes (FE’s) indsats.

Et stærkt værn mod terror adresserer bl.a. udviklingen med ”foreign fighters”, der rejser fra bl.a. Danmark til udlandet for at tilslutte sig militante oprørsbevægelser og deltage i væbnet kamp. Konflikten i Syrien og Irak er det seneste og et af de mest markante eksempler på denne udvikling, men konfliktområder i bl.a. Afghanistan, Somalia og Tjetjenien har også tiltrukket personer fra Danmark. Antallet af i Danmark hjemmehørende personer, der rejser til udlandet for at modtage terrortræning eller deltager i kamphandlinger eller terrorangreb, har dog nået et omfang og en karakter, som ikke er set tidligere, og der vurderes at være en risiko for sådanne aktiviteter i eventuelle nye konfliktområder fremover.

Med dette lovforslag udmøntes den del af regeringens styrkede indsats mod terror, der vedrører en styrkelse af FE’s muligheder for i en tidlig efterretningsmæssig fase at indhente oplysninger om danske ekstremister i udlandet, navnlig ”foreign fighters”. Formålet med lovforslaget er at styrke FE’s muligheder for at kunne løse sine vigtige opgaver med at forebygge og modvirke terrortrusler mod Danmark og danske interesser.

Baggrunden for lovforslaget er den alvorlige terrortrussel, der særligt hænger sammen med den aktuelle konflikt i Syrien og Irak. Lovforslaget vil dog også give FE mulighed for i andre tilfælde end i forhold til Syrien og Irak at indhente oplysninger om personer, hvis der er bestemte grunde til at formode, at den pågældende deltager i aktiviteter, der kan indebære eller forøge en terrortrussel mod Danmark eller danske interesser.

Det foreslås samtidig, at denne adgang til målrettet at indhente oplysninger om danske ekstremister i udlandet kræver retskendelse, hvis der sker indgreb i meddelelshemmeligheden, og at hjemlen hertil indsættes i FE-loven.

1.1. Nærmere om baggrunden for lovforslaget

Gennem en årrække har Danmark ligesom flere andre vestlige lande stået over for en stigende terrortrussel.

Siden tegningesagen i 2006 har terrortruslen mod Danmark været stigende. Center for Terroranalyse (CTA) vurderer, at terrortruslen mod Danmark er alvorlig derved, at der i Danmark og i udlandet er personer, der har intention om og kapacitet til at udføre terrorangreb i Danmark.

UDKAST

Terrortruslen ændrer løbende karakter. De senere år har truslen fra et stigende antal udrejste ekstremister fra vestlige lande – de såkaldte foreign fighters – udgjort en voksende udfordring, herunder for Danmark. Terrorangrebene i København i februar 2015, i Paris i januar 2015 og anholdelser i bl.a. Belgien har understreget og tydeliggjort truslen fra simple angreb med lettilgængelige våben, herunder fra foreign fighters og i øvrigt ekstremister, der sympatiserer med internationale terrorgrupper.

Konflikten i Syrien og Irak udgør nu den væsentligste faktor i trusselsbilledet. Mindst 115 personer er eller har været udrejst fra Danmark. Halvdelen vurderes nu igen at befinde sig i Danmark. Konfliktområdet tiltrækker fortsat både nye rejsende og personer, der tidligere har været udrejst. De personer, der udrejser, tilslutter sig nu i altovervejende grad den ekstremistiske terrororganisation Islamist Stat i Irak og Levanten (ISIL), der udøver terror med et hidtil uset omfang og brutalitet.

Terrortruslens grænseoverskridende karakter indebærer, at forhold i udlandet spiller en central rolle. Det gælder f.eks., når udenlandske terrorgrupper eller enkeltpersoner forsøger at rejse til Danmark for at gennemføre terrorangreb, eller når personer bosiddende i Danmark rejser til udlandet for at modtage militant træning eller deltage i kamphandlinger eller terrorangreb og siden returnerer til Danmark.

De danske efterretningstjenester spiller en afgørende rolle i at beskytte Danmark særligt mod terrortruslen, og samspillet mellem Politiets Efterretningstjeneste (PET) og FE er afgørende for en effektiv terrorbekæmpelse i og uden for Danmark. PET er ansvarlig for rigets indre sikkerhed, og FE's virksomhed er – som Danmarks udenrigsefterretningstjeneste, militære efterretningstjeneste og national elektronisk indhentningstjeneste – rettet mod forhold i udlandet.

Formålet med lovforslaget er yderligere at styrke den danske indsats mod terror, herunder særligt at sikre, at de danske efterretningskapaciteter på området udnyttes bedst muligt og mest effektivt til gavn for Danmark og danske interesser.

1.2. Lovforslagets hovedindhold

FE indhenter oplysninger om forhold i udlandet bl.a. med henblik på at forebygge og modvirke trusler mod Danmark og danske interesser.

FE er i dag afskåret fra målrettet elektronisk indhentning mod i Danmark hjemmehørende personer, selv om disse opholder sig i udlandet. Dette gælder således også f.eks. danske "foreign fighters".

En konsekvens af de eksisterende begrænsninger er, at FE i dag ikke målrettet kan følge f.eks. udrejste danske ekstremister i Syrien og Irak, der potentielt kan udgøre den mest alvorlige terrortrussel mod Danmark, bl.a. i kraft af deres nemme adgang til ind- og udrejse af landet og kendskab til det danske samfund.

UDKAST

I Danmark hjemmehørende personer, der rejser til udlandet for f.eks. at deltage i kamphandlinger – og i visse tilfælde modtage terrortræning eller deltage i terrorangreb – udgør således i dag et væsentligt element i trusselsbilledet i forhold til Danmark og danske interesser. Den voldsomme stigning i antallet af i Danmark hjemmehørende personer, der rejser til udlandet for f.eks. at modtage terrortræning eller deltage i kamphandlinger eller terrorangreb og dermed kommer i kontakt med netværk og organisationer, som FEs indsats er rettet mod, forstærker behovet for at kunne indhente efterretningsmæssige oplysninger om de pågældende, imens de opholder sig i udlandet.

Der er således i Danmark hjemmehørende personer, som opholder sig i udlandet, som kan udgøre en alvorlig terrortrussel mod Danmark og danske interesser, men som FE ikke kan indhente oplysninger om.

Der er derfor behov for at give FE mulighed for at foretage målrettet indhentning mod disse personer, således at FE i en tidlig efterretningsmæssig fase kan løse sine opgaver med bl.a. at forebygge og modvirke trusler mod Danmark og danske interesser.

Udviklingen i andre lande understreger også, at personer, der f.eks. er udrejst til konfliktområder, kan udgøre en alvorlig sikkerhedsrisiko, når de vender hjem. I flere europæiske lande er der således blevet anholdt personer, som har opholdt sig i konfliktområdet i Syrien og Irak, og som mistænkes for at planlægge terrorangreb mod mål i Vesten.

Det kan i den forbindelse fremhæves, at den person, der er blevet anholdt efter angrebet på det jødiske museum i Bruxelles den 24. maj 2014, hvor fire personer blev dræbt, havde opholdt sig i Syrien forud for angrebet, og at der – ifølge CTAs analyse af 26. juni 2014 – er indikationer på, at den pågældende er tilhænger af ISIL.

Der er således klare holdepunkter for at antage, at personer, der rejser ud og f.eks. deltager i væbnede konflikter i udlandet, som det aktuelt ses i Syrien og Irak, udsættes for en påvirkning, der kan øge både deres evne og vilje til at begå terror og dermed udgøre en alvorlig trussel mod Danmark og danske interesser. Den øgede risiko kan bestå i, dels at de pågældende selv udfører terrorhandlinger, dels at de påvirker andre til at gøre det.

Samtidig er det afgørende for, at Danmark som suveræn stat kan føre sin udenrigs-, sikkerheds- og forsvarspolitik bl.a. på grundlag af selvstændige, nationale efterretningsmæssige vurderinger, at regeringen til stadighed har et overblik over aktiviteterne i f.eks. konfliktområder, herunder om de aktører, der deltager i konflikten. Det gælder ikke mindst i forhold til konflikten i Syrien og Irak, hvor Danmark aktuelt bl.a. yder et militært bidrag til den internationale koalition, der bekæmper ISIL i Irak.

ISIL har imidlertid også stor regional udbredelse, og gruppen er således ikke kun et syrisk og

10. april 2015

UDKAST

irakisk anliggende. Udbredelsen består dels af mere uformelle faciliteringsnetværk primært i Mellemøsten, som sender udenlandske krigere til Irak og Syrien. Disse veletablerede netværk udgår fra Nordafrika, den arabiske halvø og Tyrkiet.

Udbredelsen består dels også af terrorgrupper, som har erklæret sig som en del af ISIL, siden gruppen udråbte etableringen af sit kalifat i sommeren 2014. Hidtil har det primært været mindre terrorgrupper i f.eks. Libyen eller udbrydergrupper i Algeriet, Gaza, Libanon, Yemen, Pakistan og Afghanistan. Men enkelte større grupper har også tilnærmet sig ISIL. Senest har Boko Haram i Nigeria i marts 2015 ligesom tidligere den ægyptiske gruppe Ansar Beyt al-Maqdis erklæret sig som en del af ISIL, og ISIL har opfordret udenlandske krigere, der ikke kan slutte sig til kampen i Syrien og Irak, til i stedet at kæmpe i Afrika. For nylig er der endvidere fremkommet flere indikatorer på, at ISIL er begyndt at opbygge en mere konsolideret tilstedeværelse i Afghanistan med lokale samarbejdspartnere.

ISIL rækker desuden gennem sin engelsksprogede propaganda på islamiske internetfora og på sociale medier som Youtube og Twitter ud til sine mange sympatisører i Vesten.

ISIL er således en organisation, som har stor regional udbredelse, og som ville kunne udføre angreb over hele Mellemøsten og sandsynligvis også andre steder, såfremt organisationen skulle ønske det. Samtidig har gruppen adgang til Vesten gennem sine vestlige sympatisører og de tilrejsende udenlandske deltagere i kamphandlinger mv.

Endvidere har f.eks. også den syriske terrorgruppe, Nusra-fronten, en række regionale samarbejdspartnere, og fronten er en officiel al-Qaida-gruppe, som kan trække på de kapaciteter, som andre al-Qaidagrupper, f.eks. AQIM, AQAP, og al-Qaidas øverste ledelse råder over. Nusra-fronten har således også et regionalt potentiale og har intentioner om at udføre angreb uden for Syrien.

Det er karakteristisk for en stor del FE's opgaver, at formålet først og fremmest er at forebygge trusler mod Danmark og danske interesser. En af FE's vigtigste opgaver er således at søge at afdække trusler samt søge at identificere og følge personer, der opholder sig i udlandet, og som f.eks. gennem militant træning og kamphandlinger vil opnå konkrete færdigheder og en voldsparathed, der kan udgøre en trussel mod Danmark og danske interesser. Som led i denne forebyggende efterretningsmæssige indsats kan der derfor være behov for at indhente oplysninger om de pågældende.

FE's opgavevaretagelse forudsætter bl.a., at tjenesten kan indhente oplysninger om de personer og organisationer, som opererer i konfliktområder så som Syrien og Irak. Det gælder aktuelt navnlig ISIL og Nusra-fronten. Det er i den forbindelse også af betydning for FE at kunne indhente oplysninger om eventuelle danske medlemmer af sådanne organisationer. FE er imidlertid efter gældende ret afskåret fra at foretage målrettet indhentning af oplysninger mod i Danmark hjemmehørende personer, der har tilsluttet sig f.eks. ISIL eller Nusra-fronten.

10. april 2015

UDKAST

Det efterretningsmæssige behov vil typisk opstå på et tidspunkt, hvor der 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.

Med lovforslaget foreslås derfor, at FE får lovhjemmel til at indhente oplysninger om i Danmark hjemmehørende personer, når de 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 indhentningen medfører, at der sker indgreb i meddelelshemmeligheden over for en i Danmark hjemmehørende fysisk person, skal FE indhente retskendelse hertil.

Der er således efter bestemmelsen tale om målrettet efterretningsmæssig indhentning med henblik på at afdække trusler og bestemte personers aktiviteter. Bestemmelsen giver dermed ikke hjemmel til at foretage "masseovervågning" af i Danmark hjemmehørende personer i udlandet.

Den grundlæggende arbejdsdeling mellem PET og FE er beskrevet i de almindelige bemærkninger til FE-loven således (L 163 af 27. februar 2013, pkt. 2.2.):

"PET er således en sikkerhedstjeneste rettet mod trusler mod landets indre sikkerhed som følge af terrorisme, udenlandsk spionage her i landet og andre trusler mod statens indre sikkerhed. PET er endvidere en del af politiet og løser sine opgaver, herunder strafferetlige efterforskninger, inden for retsplejelovens rammer. FE er som Danmarks udenrigs- og militære efterretningstjeneste helt overvejende orienteret mod forhold uden for Danmark og er i den forbindelse underlagt nogle helt særlige funktionsvilkår. Efterretningsvirksomhed rettet mod f.eks. fremmede og potentielt fjendtlige stater, terrornetværk og netværk, der medvirker til spredning af masseødelæggelsesvåben, indebærer risici for såvel FEs medarbejdere og kilder som staten Danmark. Det hænger bl.a. sammen med, at det er et grundvilkår for en udenrigsefterretningstjeneste, at dennes virksomhed 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."

PET har til opgave at forebygge, efterforske og modvirke forbrydelser mod statens selvstændighed og sikkerhed samt forbrydelser mod statsforfatningen og de øverste statsmyndigheder m.v. PET skal gennem sin virksomhed skabe grundlag for, at trusler af den nævnte karakter kan identificeres og håndteres så tidligt og effektivt som muligt.

Reglerne i retsplejeloven gælder for PET's efterforskning og tvangsindgreb mv. Det er ikke muligt for PET at indhente oplysninger gennem et indgreb i meddelelshemmeligheden på et stadie, hvor der ikke er bestemte grunde til at antage, at indgrebet er formålstjenligt, og hvor det ikke kan siges, om indgrebet er af afgørende betydning for efterforskningen af alvorlige strafbare forhold. Det er

10. april 2015

UDKAST

således efter omstændighederne ikke tilstrækkeligt for at kunne foretage indgreb i meddelelshemmeligheden efter retsplejelovens regler, at PET har en formodning bestyrket af konkrete omstændigheder om, at oplysninger tilvejebragt ved indgrebet må antages at have betydning for varetagelsen af tjenestens opgaver vedrørende forebyggelse og efterforskning af forbrydelser omfattet af straffelovens kapitel 12 og 13 om forbrydelser mod statens selvstændighed og sikkerhed og forbrydelser mod statsforfatningen og de øverste statsmyndigheder, terrorisme m.v.

I forhold til ”foreign fighters”, der under den aktuelle konflikt opholder sig i f.eks. Syrien eller Irak, indebærer mistankekravet efter retsplejeloven, at det f.eks. skal kunne sandsynliggøres, at den pågældende er rejst til udlandet i den hensigt at tilslutte sig en terrororganisation.

Det forhold, at en person, der har haft berøring med radikaliserede miljøer i Danmark, tager til Syrien eller Irak, vil ikke nødvendigvis i sig selv være tilstrækkeligt til, at PET kan få rettens tilladelse til at kunne overvåge den pågældendes kommunikation, mens den pågældende befinder sig i udlandet. Det gælder, selv om erfaringen viser, at sådanne personer kan udgøre en alvorlig sikkerhedsrisiko for Danmark og danske interesser i udlandet – både mens vedkommende opholder sig udlandet, og når personen vender tilbage.

Endvidere er det sådan, at muligheden for at anvende visse af PET’s virkemidler er begrænset, når personer befinder sig i udlandet, herunder i et udenlandsk konfliktområde. Samtidig er FE med det nuværende lovgrundlag afskåret fra at anvende sine efterretningsmæssige kapaciteter, der ellers er rettet mod forhold i udlandet, til at foretage målrettet indhentning mod danskere i udlandet.

Samlet er situationen derfor den, at FE er afskåret fra at foretage målrettet indhentning mod i Danmark hjemmehørende personer, og at PET ikke kan opnå retskendelse for en række af de personer, som efter PETs vurdering kan være rejst til udlandet for at deltage i kamphandlinger eller træningslejre. Det betyder, at der er et behov for målrettet at kunne afdække disse terrortrusler ved at søge at identificere og følge disse personer, der opholder sig i udlandet, og som gennem deres aktiviteter vil opnå konkrete færdigheder og en voldsparathed, der kan udgøre en terrortrussel mod Danmark og danske interesser.

Der er således i Danmark hjemmehørende personer, som opholder sig i udlandet, som kan udgøre en alvorlig sikkerhedsrisiko, men som efterretningstjenesterne ikke kan indhente oplysninger om.

Formålet med lovforslaget er således at styrke FE’s beføjelser til at udnytte tjenestens særlige efterretningskapaciteter rettet mod forhold i udlandet over for ekstremister, der f.eks. tager fra Danmark til konfliktområder som dem, der aktuelt findes i Syrien og Irak.

Med lovforslaget lægges der op til at ændre FE-loven, således at FE får mulighed for at iværksætte målrettet indhentning af oplysninger om i Danmark hjemmehørende personer, der opholder sig i udlandet, hvis der er bestemte grunde til at formode, at den pågældende deltager i aktiviteter, der

10. april 2015

UDKAST

kan indebære eller forøge en terrortrussel mod Danmark og danske interesser. Og dette skal ske i en tidligere fase, end retsplejeloven giver mulighed for.

Som det er i dag, kan FE i begrænset omfang foretage fysisk indhentning af oplysninger om i Danmark hjemmehørende fysiske og juridiske personer. FE kan således gennem fysisk indhentning søge at afdække, om der f.eks. befinder sig i Danmark hjemmehørende personer i militante træningslejre i udlandet. FE kan derimod ikke af egen drift iværksætte fysisk indhentning mod en i forvejen kendt og identificeret person, der er hjemmehørende i Danmark, og som måtte befinde sig i udlandet.

Lovforslaget ændrer ikke på den grundlæggende arbejdsdeling og samarbejdsform mellem PET og FE. Dette indebærer, at der fortsat vil være et tæt samarbejde mellem PET og FE, og at de oplysninger, der indhentes efter den foreslåede nye bestemmelse, således vil blive videregivet til PET, ligesom PET fortsat vil kunne give oplysninger om f.eks. foreign fighters til FE, herunder oplysninger om danske foreign fighters, jf. § 7 i FE-loven og § 10 i PET-loven. Tilsynet med Efterretningstjenesterne vil som hidtil føre tilsyn med, at FE's videregivelse af oplysninger til PET og omvendt sker i overensstemmelse med reglerne i FE-lovens § 7 og PET-lovens § 10.

Lovforslaget ændrer ikke ved den gældende retstilstand, hvorefter FE kan foretage indhentning mod i Danmark hjemmehørende fysiske og juridiske personer efter anmodning fra PET og om nødvendigt efter retskendelse. Er der et grundlag for retskendelse efter retsplejelovens regler, er det således fortsat disse regler, der skal danne grundlag for FE's målrettede indhentning af oplysninger mod i Danmark hjemmehørende personer.

Med lovforslaget vil der ske en styrkelse af udnyttelsen af FE's efterretningskapaciteter og dermed FE's muligheder for eksempelvis at opdage og forfølge trusler fra udrejste ekstremister, der deltager i kamphandlinger i konfliktzoner som Syrien og Irak. En sådan styrkelse af FE's indsats vil samtidig være et centralt bidrag til PET's arbejde med at vurdere, opdage og forfølge terrortrusler mod Danmark og danske interesser.

Regeringen har lagt vægt på, at FE ved elektronisk indhentning rettet mod forhold i udlandet hidtil kun har modtaget oplysninger om i Danmark hjemmehørende personer eller oplysninger med en dansk vinkel i øvrigt ved en tilfældighed. Endvidere har FE alene i begrænset omfang kunnet foretage målrettet fysisk indhentning mod en i forvejen kendt og identificeret person, som er hjemmehørende i Danmark, men som måtte befinde sig i udlandet. Med dette lovforslag lægges der imidlertid op til at ændre denne ordning, idet FE vil få adgang til målrettet at foretage elektronisk og fysisk indhentning af oplysninger om denne persongruppe.

I visse situationer vil det medføre, at der vil ske indgreb i meddelelseshemmeligheden over for en i Danmark hjemmehørende fysisk person. Det foreslås, at FE i disse tilfælde skal indhente retskendelse hertil efter regler, der indsættes som et nyt kapitel i FE-loven.

10. april 2015

UDKAST

Samtidig skal der fortsat være den fornødne kontrol med FE's behandling og videregivelse af oplysninger om i Danmark hjemmehørende personer. Oplysninger, der indhentes som følge af den nye bestemmelse, vil således blive omfattet af den kontrol, som Tilsynet med Efterretningstjenesterne allerede i dag udfører i forhold til FE.

FE's behandling af oplysninger indhentet efter den nye bestemmelse vil indgå i tilsynets årlige ikke klassificerede og offentliggjorte redegørelse efter FE-lovens § 19.

Lovforslaget berører ikke den gældende ordning efter lovens § 3, stk. 2, hvorefter FE ved den efterretningsmæssige virksomhed rettet mod forhold i udlandet kan medtage oplysninger om i Danmark hjemmehørende fysiske og juridiske personer. FE kan således fortsat uden forudgående retskendelse medtage såkaldte tilfældighedsfund om personer, som er hjemmehørende i Danmark, herunder danske foreign fighters, som tjenesten bliver opmærksom på i forbindelse med indhentning af oplysninger, der foretages uden for rammerne af den foreslåede ordning.

1.3. Udviklingen i andre lande og truslen mod Danmark

Center for Terroranalyse (CTA) vurderer i sin analyse af terrortruslen mod Danmark af 18. marts 2015, at truslen er alvorlig, og at konflikten i Syrien og Irak er den væsentligste faktor i trusselsbilledet. Terrorangrebene i København den 14. og 15. februar 2015 bekræfter, at terrortruslen mod Danmark er alvorlig. Der findes personer, som har intention om og kapacitet til at begå terrorangreb i Danmark, og angreb kan finde sted, uden at der på forhånd foreligger efterretningsmæssige indikationer herpå.

ISIL og andre militant islamistiske grupper i konfliktzonen søger fortsat at tiltrække personer fra udlandet, herunder fra Vesten.

CTA vurderer fortsat, 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 planlægning. Radikaliserede personer med voldskapacitet opnået i en konfliktzone eller i Danmark øger truslen om gennemførelse af simple angreb med større effekt samt serieangreb.

CTA vurderer, at de udrejsende fra Danmark udgøres både af nye rejsende og af personer, der tidligere har været udrejst. Mange udrejste har været i konfliktzonen flere gange.

Der er ikke tale om et nyt fænomen, men antallet af udrejsende er hidtil uset. Udviklingen er bekymrende, fordi ophold i et konfliktområde blandt militante oprørsgrupper indebærer en række risici for både de udrejsende og det danske samfund. CTA vurderer således, at de udrejste fra Danmark i altovervejende grad tilslutter sig ISIL.

UDKAST

CTA vurderer, at propaganda, der udgår fra militant islamistiske grupper i konfliktzonen, bidrager til at radikalisere personer og miljøer i Danmark samt til, at personer fra Danmark vælger at udrejse til konfliktzonen og tilslutte sig disse grupper. Der foregår tillige en propagandamæssig påvirkning fra andre militant islamistiske grupper, herunder al-Qaida og grupper tilknyttet hertil.

CTA vurderer, at der fortsat er personer, der tilslutter sig militant islamistiske miljøer i Danmark, og at der her bl.a. foregår rekruttering, radikalisering, facilitering af personer til konfliktzoner, pengeindsamlinger og udbredelse af propaganda. CTA vurderer, at der i miljøerne er udbredt sympati for ISIL, og at der udspringer en terrortrussel fra personer og grupper, der færdes i de islamistiske miljøer eller i periferien af dem.

Militant islamistiske grupper i Syrien og i Irak tiltrækker fortsat personer fra Danmark. CTA vurderer, at det samlede antal personer, der er eller har været udrejst fra Danmark, udgør mindst 115, men at tallet kan være højere. CTA vurderer, at hovedparten af de personer, der udrejser, tilslutter sig ISIL.

De udrejste fra Danmark udgøres både af nye rejsende og af personer, der tidligere har været udrejst. CTA vurderer, at ca. halvdelen af det samlede antal personer, der har været udrejst, nu befinder sig i Danmark og en fjerdedel i konfliktzonen. Mere end halvdelen af dem har opholdt sig der i mere end et år. De øvrige udrejste befinder sig andre steder i udlandet.

CTA vurderer fortsat, at hjemvendte fra konfliktzonen i Syrien og i Irak udgør en særlig terrortrussel mod Danmark i kraft af de erfaringer og færdigheder, de kan have opnået, og fordi de kan være blevet yderligere radikaliseret, forrået og voldsparete. CTA vurderer, at terrortruslen kan øges, såfremt antallet af personer med kamperfaring og kapacitet fra konfliktzonen, der vender tilbage til Danmark, stiger.

CTA vurderer, at mindst halvdelen af de hjemvendte indgår i militant islamistiske miljøer, og at de i miljøerne kan opnå en særlig status, som kan udnyttes til at fremme radikalisering og rekruttering.

CTA vurderer, at opfordringerne i militant islamistisk propaganda til angreb mod lande, der deltager i koalitionen mod ISIL, kan skærpe terrortruslen mod danske interesser i udlandet.

Efter at den internationale koalition i august 2014 indledte en kampagne mod ISIL i Syrien og i Irak, er der i militant islamistisk propaganda opfordret til at gennemføre angreb mod mål i lande, der indgår i koalitionen. Propagandaen udbredes på sociale medier, hvilket muliggør en hurtig spredning af budskaberne, da propagandaen i vidt omfang videreformidles lokalt af enkeltpersoner til potentielle sympatisører, herunder i Europa.

CTA vurderer endvidere, at et betydeligt antal personer, som er udrejst fra Danmark til Syrien, har opnået konkrete, militære færdigheder som følge af deres træning og deltagelse i kamphandlinger,

10. april 2015

UDKAST

og at denne kapacitet kan anvendes til at gennemføre et terrorangreb. Samtidig øger træningen i en kampzone risikoen for, at et angreb kan planlægges og udføres hurtigt og med større effekt.

CTA vurderer også, at flere af de udrejste, der har opholdt sig hos militante islamistiske grupper, kan have overværet grov vold og brutale drab, og at dette kan bidrage til en stærk radikaliserings, forråelse og voldsparathed.

CTA vurderer herudover, at hjemvendte fra konfliktzoner, der har kamperfaring og forbindelser til militante ekstremistiske grupper, kan opnå en særlig status i ekstremistiske miljøer, herunder voldelige ekstremistiske miljøer i Danmark, hvilket både medvirker til at fremme radikaliserings, fastholde personer i miljøerne og rekruttere nye personer til at deltage i væbnede konflikter i udlandet.

Endelig vurderer CTA, at udrejste, der returnerer til kriminelle miljøer, kan bidrage til at øge radikaliserings og voldsparatheden samt kapaciteten til at begå vold i disse miljøer.

Samlet set vurderer CTA, at kombinationen af opnåede færdigheder blandt udrejste sammenholdt med sympatien for den globale, militante islamistiske ideologi kan øge terrortruslen mod Danmark.

CTA's vurderinger er blandt andet baseret på oplysninger modtaget fra FE. Også i FE's seneste Efterretningsmæssig Risikovurdering fra oktober 2014 vurderer FE, at terrortruslen fra udlandet mod Danmark, Vesten i øvrigt og vestlige mål i lokale konfliktområder er alvorlig.

Det fremgår således bl.a. af risikovurderingen, at det i Syrien og Irak primært er ISIL, der har modtaget tilrejsende ekstremister fra Skandinavien. De udrejste ekstremister med tilknytning til ISIL udgør en potentiel terrortrussel efter deres hjemkomst fra Syrien og Irak, idet de i vidt omfang har været i militante træningslejre og deltaget i kamphandlinger. I nogle tilfælde har det givet dem en ideologisk skoling, færdigheder og en parathed til vold, der sætter dem i stand til at gennemføre eller opfordre til mindre angreb i Vesten, herunder også kidnapninger og halshugninger, som ISIL har gjort brug af i Irak og Syrien.

Det er FE's vurdering, at den næststørste modtager af skandinaviske ekstremister har været al-Qaida-gruppen, Nusra-fronten. Nusra-fronten har desuden optaget erfarne angrebsplanlæggere med tilknytning til al-Qaidas øverste ledelse, benævnt Khorasan-gruppen, og de udgør en trussel med hensyn til at udføre større angreb i Vesten med udgangspunkt i Syrien.

Det fremgår ligeledes af risikovurderingen, at al-Qaida på Den Arabiske Halvø (AQAP), der primært udgør en terrortrussel i regionen, af mange globale militante islamister ses som bannerfører i al-Qaidas globale kamp. Gruppen opfordrer i sin engelsksprogede propaganda sympatisører i Vesten til at udføre individuelle angreb, og det er meget sandsynligt, at gruppen løbende planlægger angreb mod mål i Vesten.

10. april 2015

UDKAST

Udviklingen i Danmark og i andre lande, herunder senest med terrorangrebene i Frankrig, og anholdelser i Belgien og Tyskland, understreger også, at indflydelsen fra konfliktområder og hjemvendte herfra kan udgøre en sikkerhedsrisiko. I flere europæiske lande er der således blevet anholdt personer, som har opholdt sig i konfliktområdet i Syrien og Irak, og som mistænkes for at planlægge terrorangreb mod mål i Vesten.

2. Udenlandsk ret

2.1. Norsk ret

Reglerne for Norges Etterretningstjeneste (E-tjenesten), der er Norges udenrigsefterretningstjeneste, er fastsat i lov om Etterretningstjenesten af 20. marts 1998, Instruks om Etterretningstjenesten af 31. august 2001 samt Udfyllende bestemmelser for Etterretningstjenestens innsamling mot norske personer i utlandet samt for utlevering av personoplysninger til utenlandske samarbeidende tjenester af 24. juni 2013.

Det ovennævnte regelsæt giver den norske udenrigsefterretningstjeneste hjemmel til at indhente oplysninger om norske personer, der opholder sig uden for det norske territorium. E-tjenesten har derimod ikke hjemmel til at indhente mod norske fysiske og juridiske personer, der opholder sig i Norge. Dette gælder også udenlandske statsborgere, som har lovligt ophold i Norge, medmindre de repræsenterer en fremmed magt.

Indhentning mod norske personer i udlandet kan kun ske, når følgende betingelser er opfyldt:

- 1) Indhentningen sker som led i varetagelsen af E-tjenestens opgaver
- 2) De indhentede oplysninger kan kun opbevares af E-tjenesten, hvis oplysningerne har direkte tilknytning til E-tjenestens opgavevaretagelse
- 3) Indhentningen skal være nødvendig efter en vurdering af forholdsmæssigheden mellem hensynet til at sikre vigtige nationale interesser og konsekvenserne for den person, som berøres af indhentningen.

Det er chefen for E-tjenesten, der i hvert enkelt tilfælde godkender indhentningen mod norske borgere i udlandet. Indhentningen skal tjene til opfyldelse af E-tjenestens opgaver i henhold til loven, og sager af særlig vigtighed eller af principiel karakter skal forelægges det norske forsvarsministerium. Denne indhentning mod norske statsborgere kræver ikke retskendelse.

E-tjenesten skal endvidere føre en oversigt over de sager, hvor der iværksættes indhentning mod en norsk person i udlandet, som sendes til det norske forsvarsministerium. Det parlamentariske kontrollutvalget i Norge orienteres løbende om sagerne. Dette udvalg (EOS-udvalget) har et rent kontrollerende formål og har ikke instruktionsbeføjelse i forhold til E-tjenesten.

10. april 2015

UDKAST

2.2. Svensk ret

Sveriges udenrigsefterretningstjenester er henholdsvis Försvarets Radionanstalt (FRA), Militära underrättelses- och militära säkerhetstjänst (MUST), Försvarets materielverk (FMV) og Totalförsvarets forskningsinstitut, som alle hører under Forsvarsministeriet.

I det følgende beskrives FRA's regelgrundlag, da det er denne myndighed, der indhenter signaler i elektronisk form (elektronisk indhentning).

Reglerne for (bl.a.) FRA's indhentning, herunder mod svenske borgere, er fastsat i Lag (2000:130) om försvarsunderrättelsesverksamhet og förordning (2000:131) om försvarsunderrättelsesverksamhet, lag (2008:717) om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet og förordning (2008:923) om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet, lag (2007:259) om behandling av personuppgifter i Försvarets radioanstalts försvarsunderrättelses- och utveklingsverksamhet og förordning (2007:261) om behandling av personuppgifter i Försvarets radioanstalts försvarsunderrättelses- och utveklingsverksamhet.

Forsvarefterretningsvirksomheden udøves til støtte for svensk udenrigs-, sikkerheds- og forsvarspolitik samt i øvrigt for kortlægningen af eksterne trusler mod landet. Forsvarefterretningsvirksomheden omhandler kun udenlandske forhold.

Elektronisk indhentning kan kun foretages for at afdække:

1. Ydre militære trusler mod landet,
2. Forudsætninger for svensk deltagelse i fredsbevarende og humanitære internationale indsatser eller trusler mod sikkerheden for svenske interesser ved gennemførelsen af sådanne indsatser,
3. Strategiske forhold vedrørende international terrorisme og anden grov grænseoverskridende kriminalitet, som kan true væsentlige nationale interesser,
4. Udvikling og spredning af masseødelæggelsesvåben, krigsmateriel og produkter, som beskrives i lov (2000:1064) om kontroll av produkter med dubbla användningsområden och av teknisk bistånd,
5. Alvorlige ydre trusler mod samfundets infrastruktur,
6. Konflikter i udlandet med konsekvenser for international sikkerhed,
7. Fremmed efterretningsvirksomhed mod svenske interesser, eller
8. Fremmede magters handlinger eller hensigter af væsentlig betydning for svensk udenrigs-, sikkerheds – eller forsvarspolitik.

Målsætning (inriktning) af elektronisk indhentning kan kun besluttes af regeringen, Regeringskansliet, Forsvarsmagten, sikkerhedspolitiet og den nationale operative afdeling i Politimyndigheden. Al FRA's elektroniske indhentning forudsætter tilladelse fra Försvarsunderrättelsesdomstolen.

UDKAST

I FRA's forsvarsefterretningsvirksomhed kan personoplysninger kun behandles, hvis personen har tilknytning til en specifik målsætning for forsvarsefterretningsvirksomheden (hvilket beslutes af chefen for FRA), og behandlingen er nødvendig for at forfølge formålet.

Regelsættet giver FRA hjemmel til at foretage elektronisk indhentning mod egne statsborgere (eller andre landes statsborgere), når enten modtageren eller afsenderen befinder sig i udlandet, og bl.a. de ovenstående betingelser er opfyldt. FRA har derimod ikke hjemmel til at indhente elektronisk mod kommunikation, som foregår internt i Sverige.

FRA ansøger Forsvarsunderrättelsedomstolen om tilladelse til indhentning. Anmodningen skal foreligge skriftligt og skal bl.a. indeholde en redegørelse for behovet for indhentningen, hvilke signalbærere som FRA skal have adgang til for at kunne opfylde indhentningsbehovet, de selektorer eller kategorier af selektorer som forventes anvendt, i hvilket tidsrum der skal foretages indhentning samt øvrige omstændigheder til støtte for anmodningen.

FRA skal endvidere rapportere til Statens inspektion för försvarsunderrättelseverksamheten (Siun). Siun fører kontrol med overholdelsen af lag (2008:717) om signalspaning i forsvarsunderrättelseverksamhet. Kontrollen skal særligt undersøge søgebegreb, sletning af oplysninger og rapportering. Udover at Siun kan beslutte, at en indhentning skal ophøre, kan Siun også beslutte, at en bestemt optagelse eller optegnelse skal slettes.

3. FE's indhentning af oplysninger

3.1. Gældende ret

FE løser sin opgave ved at indsamle, indhente, bearbejde og analysere oplysninger fra alle former for kilder. Oplysningerne indhentes således fra en bred vifte af informationskilder, der strækker sig fra åbne kilder, f.eks. internettet, massemedier, tidsskrifter, bøger, offentlige databaser m.v., til lukkede kilder, f.eks. personkilder (fysisk indhentning) og elektronisk indhentning af f.eks. militante netværks og andre staters kommunikation. Den elektroniske indhentning sker fra tjenestens installationer i ind- og udlandet og via samarbejde med andre landes sikkerheds- og efterretningstjenester.

Efter § 3, stk. 1, i lov om Forsvarets Efterretningstjeneste (FE-loven) kan FE indsamle og indhente enhver oplysning, som kan have betydning for tjenestens efterretningsmæssige virksomhed. Den efterretningsmæssige virksomhed omfatter de opgaver, der er anført i FE-lovens § 1, stk. 1, samt de efterretningsmæssige opgaver, der følger af lovens § 1, stk. 4 og 5. Kriteriet *»kan have betydning«* er det samme som i FE-lovens § 7, stk. 1, og § 10, stk. 1, i lov om Politiets Efterretningstjeneste, der gælder for udveksling af oplysninger mellem PET og FE. Herved præciseres det, at FE's indsamling og indhentning af oplysninger skal opfylde en generel relevansbetingelse, dvs., at det ikke på forhånd kan udelukkes, at oplysningen har relevans for tjenesten.

UDKAST

Bestemmelsen i § 3, stk. 1, gælder oplysninger, som FE indsamler og indhenter, dvs. oplysninger, der tilvejebringes på initiativ af FE og ved tjenestens foranstaltning. FE kan som led i sin opgavevaretagelse og virksomhed efter § 1 også modtage oplysninger om i Danmark hjemmehørende personer som såkaldte tilfældighedsfund eller oplysninger fra andre forvaltningsmyndigheder, private eller udenlandske samarbejdspartnere, og bestemmelsen omfatter også disse oplysninger. Det gælder for sådanne oplysninger om i Danmark hjemmehørende fysiske og juridiske personer, at lovens behandlingsbetingelser gælder for den videre interne behandling.

FE er i forbindelse med sin opgavevaretagelse rettet mod forhold i udlandet ikke omfattet af krav om retskendelse. Det fremgår af de almindelige bemærkninger til FE-lovforslaget (pkt. 4.1.1.1.), at dette hænger sammen med selve karakteren af FE's opgaver og den måde, tjenesten udfører sine opgaver på. Det bemærkes i den forbindelse endvidere, at det ikke vil være muligt at indføre et krav om retskendelse, der er afgrænset til de særlige tilfælde, hvor FE ved varetagelsen af tjenestens opgaver rettet mod udenlandske forhold modtager oplysninger om danske statsborgere eller oplysninger med en dansk vinkel i øvrigt, idet sådanne oplysninger altid vil komme til FE's kendskab ved en tilfældighed.

FE er i dag afskåret fra at foretage målrettet elektronisk indhentning af oplysninger mod i Danmark hjemmehørende personer, selv om disse personer opholder sig i udlandet, hvilket således også gælder f.eks. danske "foreign fighters". En sådan indhentning kan i dag kun foretages på vegne af og efter anmodning fra PET og til varetagelse af PET's virksomhed. I det omfang indhentningen har karakter af indgreb i meddelelshemmeligheden, sker det efter retskendelse.

I forbindelse med den elektroniske indhentning rettet mod forhold i udlandet kan FE utilsigtet komme i besiddelse af oplysninger om i Danmark hjemmehørende personer, dvs. de såkaldte tilfældighedsfund.

I forhold til tjenestens fysiske indhentning af oplysninger mod i Danmark hjemmehørende personer har FE mulighed for i et vist omfang at tilvejebringe sådanne oplysninger, uden at det har karakter af tilfældighedsfund, jf. bemærkningerne til FE-lovens § 3, stk. 2. Det er i loven forudsat, at dette kun finder sted i begrænset omfang. FE kan således gennem fysisk indhentning søge at afdække, om der f.eks. befinder sig i Danmark hjemmehørende personer i militante træningslejre. FE kan derimod ikke af egen drift aktivt iværksætte fysisk indhentning mod en i forvejen kendt og identificeret person, som er hjemmehørende i Danmark, men som måtte befinde sig i udlandet. Her vil situationen være den, at FE's indhentning af oplysninger skal ske efter anmodning fra PET.

Det følger af loven, at den videre behandling af de indhentede oplysninger skal ske i overensstemmelse med lovens §§ 4-8.

3.2. Forsvarsministeriets overvejelser og den foreslåede ordning

10. april 2015

UDKAST

Gennem en årrække har Danmark ligesom flere andre vestlige lande stået over for en stigende terrortrussel. Militante ekstremister i både Danmark og udlandet anser Danmark for et prioriteret terrormål.

Siden tegningesagen i 2006 har terrortruslen mod Danmark været stigende. Center for Terroranalyse vurderer, at terrortruslen mod Danmark er alvorlig. Det vil sige, at der i Danmark og i udlandet er personer, der har intention om og kapacitet til at udføre terrorangreb i Danmark, hvilket terrorangrebene i København den 14. og 15. februar 2015 har understreget.

Der er derfor behov for at styrke den danske indsats mod terror, herunder særligt at sikre, at de danske efterretningskapaciteter på området udnyttes bedst muligt og mest effektivt til gavn for Danmark og danske interesser. Samtidig skal der retssikkerhedsmæssigt fortsat være den fornødne kontrol af FE's indhentning og behandling af oplysninger om i Danmark hjemmehørende personer.

Formålet med lovforslaget er at imødegå den alvorlige efterretnings- og sikkerhedsmæssige situation i forhold til terrortruslen mod Danmark, som er opstået med bl.a. den voldsomme stigning i antallet af danske "foreign fighters", som tilslutter sig i ISIL i Syrien og Irak. FE modtager i dag kun oplysninger om udrejste danske ekstremister fra udenlandske samarbejdspartnere, i det omfang de måtte komme i besiddelse af sådanne oplysninger, eller når FE i forbindelse med sin indhentning rettet mod forhold i udlandet ved et tilfældighedsfund kommer i besiddelse af oplysninger om udrejste danskere.

Efter § 3, stk. 1, i FE-loven kan FE indsamle og indhente enhver oplysning, der kan have betydning for tjenestens efterretningsmæssige virksomhed. Den efterretningsmæssige virksomhed er rettet mod forhold i udlandet, og blandt FE's vigtigste opgaver er at medvirke til at forebygge og modvirke trusler mod Danmark og danske interesser, jf. FE-lovens § 1.

Den foreslåede ordning vil styrke FE's muligheder for at opdage og afdække terrortrusler mod Danmark på et tidligere tidspunkt, end den gældende lovgivning giver mulighed for. I denne tidlige fase, hvor der kun er formodninger om, at den pågældende dansker deltager i terrorrelaterede aktiviteter i udlandet, giver den foreslåede bestemmelse således FE adgang til at indhente oplysninger om en i Danmark hjemmehørende fysisk person, når det kan lægges til grund, at 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 meddelelseshemmeligheden over for en i Danmark hjemmehørende fysisk person, skal tjenesten indhente retskendelse hertil efter reglerne i kapitel 2 a.

Det foreslås, at der fastsættes særlige regler og procedurer for FE's indhentning af retskendelse, herunder i relation til varigheden af sådanne retskendelser, idet disse bl.a. skal tage højde for de særlige kapaciteter, som FE kan anvende.

UDKAST

Som udenrigsefterretningstjeneste er FE underlagt nogle helt særlige funktionsvilkår, som det er afgørende at iagttage i forbindelse med FE's indhentning af retskendelser. FE's efterretningsvirksomhed rettet mod f.eks. fremmede og potentielt fjendtlige stater og personer, der indgår i f.eks. terrornetværk, indebærer alvorlige risici for såvel FE's medarbejdere og kilder som staten Danmark. Det hænger bl.a. sammen med, at det er et grundvilkår for en udenrigsefterretningstjeneste, at dennes virksomhed oftest vil blive opfattet som værende i strid med lovgivningen i det land, hvor indhentningen foregår eller er rettet imod.

FE benytter i sin indhentning en række forskellige indhentningsdiscipliner, der har en indbyrdes rangorden i forhold til deres sensitivitet, idet de dog alle betragtes som særdeles kildefølsomme. FE's indhentningskapaciteter adskiller sig således væsentligt fra PET's. En indhentningsdisciplin kan eksempelvis være den elektroniske indhentning, herunder netværksindhentningen. Endvidere arbejder FE tæt sammen med en række udenlandske samarbejdspartnere, herunder om metoderne for den elektroniske efterretningsindhentning. Samarbejdet hviler på troværdighed og gensidig tillid og er betinget af bl.a. krav om absolut fortrolighed.

Der er derfor en række forhold, som er afgørende i relation til en ordning, hvor domstolene involveres i FE's operative efterretningsvirksomhed, og med de foreslåede regler i det nye kapitel i FE-loven er der taget højde herfor.

4. Forholdet til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention

Efter artikel 8, stk. 1, i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK) har enhver 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 landets økonomiske velfærd, for at forebygge uro eller forbrydelse, for at beskytte sundheden eller sædeligheden eller for at beskytte andres rettigheder og friheder, jf. artikel 8, stk. 2.

Det følger endvidere af EMRK artikel 13, at enhver, hvis rettigheder og friheder efter konventionen er blevet krænket, skal have adgang til effektive retsmidler herimod for en national myndighed.

FE's målrettede indhentning af oplysninger om en i Danmark hjemmehørende fysisk person indebærer et indgreb i retten til respekt for privatlivet og korrespondancen efter artikel 8 i EMRK. Det gælder uanset, at den i Danmark hjemmehørende person vil opholde sig i udlandet, når vedkommende f.eks. aflyttes, jf. Menneskerettighedsdomstolens afgørelse af 29. juni 2006 i Weber og Saravia mod Tyskland forudsætningsvist. Af den nævnte afgørelse i Weber og Saravia mod Tyskland følger det desuden, at den blotte eksistens af lovgivning, der tillader hemmelig overvågning, i sig selv vil kunne udgøre et indgreb i artikel 8's forstand, uanset om der er truffet en foranstaltning over for den pågældende person.

UDKAST

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.

Ved vurderingen af, om betingelserne i artikel 8, stk. 2, er opfyldt, kræver Menneskerettighedsdomstolen i praksis bl.a., at der skal foreligge tilstrækkelige og effektive nationale kontrolforanstaltninger, som sikrer, at adgangen til at foretage hemmelig overvågning, efterforskning og registrering af personer ikke misbruges. En betingelse om indhentelse af retskendelse opfylder et sådant krav.

FE får med lovforslaget 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 hertil.

Da indgreb i meddelelshemmeligheden efter lovforslaget vil kræve retskendelse, og idet der inden retten træffer afgørelse herom, skal beskikkes en advokat for den, som indgrebet vedrører, og advokaten i den forbindelse skal have lejlighed til at udtale sig, er det Forsvarsministeriets opfattelse, at lovforslaget – i overensstemmelse med det ovenfor anførte – er i overensstemmelse med både EMRK artikel 8 og 13.

I de tilfælde, hvor en person klager over en efterretningstjenestes hemmelige overvågning eller registrering m.v., følger det endvidere af EMRK artikel 13, at den nationale lovgivning skal være indrettet således, at den pågældende klager har adgang til effektive retsmidler i konventionens forstand. Artikel 13 opstiller derimod ikke noget krav om, hvorledes en tilsynsmyndighed, der udøver kontrol af egen drift med f.eks. en efterretningstjenestes registreringer, lige så lidt som andre kontrolmyndigheder, skal være indrettet.

Det skal hertil bemærkes, at Tilsynet med Efterretningstjenesterne efter FE-loven allerede i dag har særlige beføjelser i forhold til spørgsmålet om efterretningstjenesternes registrering m.v. En i Danmark hjemmehørende person kan således anmode tilsynet om at undersøge, om tjenesten uberettiget behandler oplysninger om den pågældende, dvs. i strid med FE-lovens §§ 4-8. Tilsynet

10. april 2015

UDKAST

sikrer, at dette ikke er tilfældet, og giver herefter den pågældende meddelelse herom, jf. FE-lovens §§ 10 og 15.

Muligheden for at klage til Tilsynet med Efterretningstjenesterne må efter Forsvarsministeriets opfattelse anses for at opfylde de krav, der efter EMRK artikel 13 kan stilles til effektive retsmidler i de tilfælde, hvor en i Danmark hjemmehørende person klager over FE's hemmelige overvågning eller registrering m.v.

5. Økonomiske og administrative konsekvenser for det offentlige

6. Økonomiske og administrative konsekvenser for erhvervslivet m.v.

Lovforslaget har ingen økonomiske og administrative konsekvenser for erhvervslivet.

7. Administrative konsekvenser for borgerne

Lovforslaget har ingen administrative konsekvenser for borgerne.

8. Miljømæssige konsekvenser

Lovforslaget har ingen miljømæssige konsekvenser.

9. Forholdet til EU-retten

Lovforslaget indeholder ikke EU-retlige aspekter.

10. Hørte myndigheder m.v.

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

11. Sammenfattende skema

[.....]

UDKAST

Bemærkninger til lovforslagets enkelte bestemmelser

Til § 1

Til § 1, nr. 1 (§ 3, stk. 3)

Den foreslåede bestemmelse indebærer, at FE i forbindelse med den efterretningsmæssige virksomhed får hjemmel til 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 over for en i Danmark hjemmehørende fysisk person, skal tjenesten indhente retskendelse hertil efter reglerne i kapitel 2 a.

Ved terrortrussel forstås en trussel, der vedrører forhold omfattet af straffelovens bestemmelser om terror. *Terrorisme* dækker over alvorlig kriminalitet, som begås af grupper, organisationer eller enkeltpersoner for at skræmme en befolkning, destabilisere samfundsordenen eller søge at tvinge danske eller udenlandske myndigheder eller internationale organisationer til at foretage eller undlade at foretage en handling, samt finansiering af sådan kriminalitet eller anden medvirken hertil, jf. navnlig straffelovens §§ 114-114 e.

”Danmark og danske interesser” skal forstås i overensstemmelse med FE-lovens § 1.

Bestemmelsen regulerer ikke den metode, som FE anvender til indhentningen, idet alle indhentningsdiscipliner og -metoder, som følger af FE-loven, kan anvendes.

Med indhentning af oplysninger menes tilvejebringelse af oplysninger, der ikke er umiddelbart tilgængelige, men som kan skaffes ved f.eks. elektronisk indhentning (Signals Intelligence /SIGINT), herunder netværksindhentning (Computer Networks Exploitation/CNE), fysisk indhentning (personkilder), samarbejdspartnere samt ved henvendelse til tredjemand i øvrigt, f.eks. en offentlig myndighed, en forening, organisation, virksomhed eller en privatperson.

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

Med udtrykket en i Danmark hjemmehørende fysisk person forstås ifølge bemærkningerne til FE-loven: 1) Danske statsborgere, 2) Nordiske statsborgere og andre udlændinge med ret til ophold i Danmark, hvis vedkommende er tilmeldt folkeregistret, samt 3) Asylansøgere med (kendt) ophold i Danmark i mere end 6 måneder.

UDKAST

Bestemmelsen kan kun anvendes, såfremt det kan lægges til grund, at personen opholder sig i udlandet.

De aktiviteter, som lovforslaget tager sigte på, omfatter de situationer, hvor en person i udlandet gennem sine egne aktiviteter eller gennem støtte til andre deltager i aktiviteter, der kan indebære eller forøge en terrortrussel mod Danmark og danske interesser.

Som eksempler på sådanne aktiviteter relateret til terrortruslen er deltagelse i kamphandlinger i et konfliktområde i udlandet og ophold i træningslejre hos ekstremistiske organisationer eller grupperinger.

Dertil kommer de ligeså væsentlige aktiviteter, der understøtter f.eks. de førnævnte aktiviteter, såkaldt ”facilitering.” Dette omfatter f.eks. opfordringer til terror, rekruttering, finansiering og logistisk støtte som f.eks. støtte i forbindelse med rejser, transport og ophold, etablering og formidling af kontakter mv. En person, der faciliterer andres deltagelse i aktiviteter, der kan indebære en terrortrussel mod Danmark eller danske interesser, vil således også være omfattet af bestemmelsen, hvis den pågældende befinder sig i udlandet.

Som eksempel på aktiviteter i udlandet, der falder uden for bestemmelsens anvendelsesområde, kan nævnes ophold som led i humanitært arbejde, f.eks. for en nødhjælpsorganisation, eller som led i udførelsen af en persons arbejde, f.eks. som journalist. Også turistrejser, ferieophold og familiebesøg vil selvsagt heller ikke 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.

Det anses i almindelighed for at være tilstrækkeligt til opfyldelse af kriterierne ”bestemte grunde til at formode, at den pågældende deltager”, at der f.eks. om en person, der færdes i et radikaliseret miljø, ifølge PET, politiet i øvrigt, andre danske myndigheder eller udenlandske samarbejdspartnere er bestemte indikationer, der tyder på, at den pågældende vil rejse til Syrien eller Irak for at deltage i militant træning eller i kamphandlinger eller på anden måde yde bistand i kampe eller tilslutte sig en ekstremistisk gruppe som f.eks. ISIL og herefter er rejst ud af Danmark, således at også kravet om ophold i udlandet er opfyldt.

Det bemærkes, at kriteriet ”bestemte grunde til at formode” ikke anvendes i retsplejelovens regler om strafferetsplejen og derved er med til at angive, at bestemmelsens anvendelsesområde gælder for en tidlig efterretningsmæssig fase, hvor betingelserne for indhentning af en retskendelse til indgreb i meddelelshemmeligheden i medfør af retsplejelovens regler ikke er opfyldt. Formuleringen ”bestemte grunde” henviser navnlig til de tilfælde, der er beskrevet ovenfor, og ordet ”formode” angiver en lempeligere betingelse (lavere tærskel) for indgrebet end ordet ”antage”, der anvendes i retsplejeloven.

10. april 2015

UDKAST

Til § 1, nr. 2 (§§ 3 a – 3 d)

Af hensyn til de særlige fortrolighedskrav, der gør sig gældende for FE's opgavevaretagelse, herunder i relation til kapaciteter og samarbejde med andre landes efterretningstjenester, er der behov for at følge en række særlige procedurer ved indhentning af rettens kendelse, jf. de foreslåede bestemmelser i kapitel 2 a.

Det forudsættes, at FE ved møder i retten vil være repræsenteret ved juridisk uddannet personale.

Til § 3 a

Den foreslåede bestemmelse i *stk. 1, 1. pkt.*, indebærer, at indhentning af oplysninger efter § 3, stk. 3, om en i Danmark hjemmehørende fysisk person, der opholder sig i udlandet, som foregår ved indgreb i meddelelshemmeligheden, sker efter kendelse.

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.

Ordningen vil imidlertid indebære en reel domstolsprøvelse af grundlaget og betingelserne i den foreslåede bestemmelse i § 3, stk. 3, for at iværksætte indhentning af oplysninger om i Danmark hjemmehørende fysiske personer. Det vil ikke være en forudsætning i den forbindelse, at der foretages en nærmere prøvelse af, hvordan det aktuelle efterretningsmæssige grundlag for, at der kan være behov for at iværksætte indhentning af oplysninger, er etableret.

I *stk. 1, 2. pkt.*, fastsættes, at retsmøder holdes for lukkede døre. De hensyn, som ligger til grund for et indgreb i meddelelshemmeligheden såvel som de særlige fortrolighedskrav, som gør sig gældende for FE's opgavevaretagelse, tilsiger således, at retsmøder i forbindelse med rettens afgørelse om kendelse ikke holdes for åbne døre. Dørlukning skal efter den foreslåede bestemmelse ske automatisk.

Efter *stk. 1, 3. pkt.*, skal i kendelsen anføres den eller de personer, som indgrebet vedrører. Det er således ikke et krav, at kendelsen angiver bestemte telefonnumre eller andre kommunikationsmidler. Det heller ikke et krav, at personens fulde navn mv. kan angives. Det er i den forbindelse afgørende, at den pågældende er identificeret på en sådan måde, at der ikke er tvivl om, over for hvem indgrebet må iværksættes. Henset til, at indgrebet sker under andre omstændigheder end indgreb i meddelelshemmeligheden inden for strafferetsplejen efter reglerne i retsplejeloven (§ 781 ff.), herunder at den person, indgrebet vedrører, opholder sig i udlandet, stilles der ikke krav til angivelse af telefonnumre eller kommunikationsmidler som efter retsplejelovens § 783, stk. 1 og 2.

UDKAST

Efter forslaget til *stk. 1, 4. pkt.*, skal i kendelsen anføres de konkrete omstændigheder, hvorpå det støttes, at betingelserne i § 3, stk. 3, for indgrebet er opfyldt. Dette svarer til reglen i retsplejelovens § 783, stk. 1, 3. pkt. FE vil ikke være forpligtet til at oplyse retten og den beskikkede advokat om en oplysnings ophav (kildens identitet/metoder).

Reglen i *stk. 1, 5. pkt.*, om, at kendelsen til enhver tid kan omgøres, svarer til retsplejelovens § 783, stk. 1, 4. pkt. I øvrigt gælder, at hvis betingelserne for indhentningen ikke længere er til stede, skal FE af egen drift straks afslutte indhentningen og meddele dette til retten. Det samme gælder, hvis den pågældende person returnerer til Danmark.

Bestemmelsen i *stk. 2* svarer til retsplejelovens § 782, stk. 1, om proportionalitetsprincippet. Et indgreb i meddelelshemmeligheden må således ikke foretages, hvis det efter indgrebets formål, sagens betydning og den krænkelse og ulempe, som indgrebet må antages at forvolde den eller de personer, som det rammer, vil være et uforholdsmæssigt indgreb. Bl.a. i lyset af, at der efter den foreslåede ordning vil være tale om at indhente oplysninger om forhold af betydning for at kunne vurdere terrortruslen mod Danmark og danske interesser fra steder, hvor andre kilder til oplysninger er begrænsede, forudsættes det i den forbindelse, at der vil skulle foreligge helt særlige omstændigheder for, at proportionalitetsvurderingen i sig selv fører til, at indgrebet ikke kan foretages.

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.

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

Reglen i *stk. 4* svarer til retsplejelovens § 783, stk. 4, og giver adgang til, at FE kan træffe beslutning om at foretage indgrebet, såfremt indgrebets øjemed ville forspildes, dersom retskendelse skulle afventes (såkaldt *periculum in mora*). I så fald skal FE snarest muligt og senest

UDKAST

inden 24 timer fra indgrebets iværksættelse forelægge sagen for retten. Retten afgør ved kendelse, om indgrebet kan godkendes, samt om det kan opretholdes, og i bekræftende fald for hvilket tidsrum, jf. stk. 1 og 3. Burde indgrebet efter rettens opfattelse ikke være foretaget, skal retten give meddelelse herom til Forsvarsministeriet – og ikke Justitsministeriet som efter retsplejeloven.

Til § 3 b

Bestemmelsen indeholder regler om advokatbeskikkelse, der svarer til retsplejelovens 784. Bestemmelsen indebærer, at der i forbindelse med, at FE anmoder om retskendelse, skal beskikkes en advokat fra den særlige kreds af advokater, der i medfør af retsplejelovens § 784, stk. 2, af justitsministeren er antaget til beskikkelse i sager, hvor efterforskningen angår overtrædelse af straffelovens kapitler 12 (forbrydelser mod statens selvstændighed og sikkerhed) eller 13 (om forbrydelser mod statsforfatningen og de øverste statsmyndigheder, terrorisme m.v.). Dette svarer således til den kreds af advokater, som beskikkes i sager, hvor PET anmoder om retskendelse.

Til § 3 c

Bestemmelsen 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.

Til § 3 d

Bestemmelsen fastsætter, at reglerne i retsplejelovens kapitel 63 om værning og kapitel 85 om kære til højere ret finder tilsvarende anvendelse.

Tilsynets beføjelser

Tilsynet med Efterretningstjenesterne har særlige beføjelser i relation til borgeren i medfør af FE-loven. En i Danmark hjemmehørende person kan således anmode tilsynet om at undersøge, om tjenesten uberettiget behandler oplysninger om den pågældende, dvs. i strid med reglerne i FE-lovens §§ 4-8. Tilsynet sikrer, at dette ikke er tilfældet, og giver herefter den pågældende meddelelse herom, jf. FE-lovens §§ 10 og 15.

Det følger af det anførte, at det er tilsynet, der fører kontrol med behandlingen af de oplysninger, der indhentes efter den foreslåede nye bestemmelse. Tilsynet vil blive tilført de fornødne ressourcer til at varetage denne nye opgave.

10. april 2015

UDKAST

Til § 2

Bestemmelsen vedrører lovens ikrafttræden. Det foreslås, at loven træder i kraft dagen efter bekendtgørelsen i Lovtidende.

Til § 3

Bestemmelsen vedrører forholdet til Færøerne og Grønland. Det bemærkes, at FE-loven ikke er sat i kraft for Færøerne og Grønland.