

HØJESTERETS KENDELSE

afsagt fredag den 21. marts 2025

Sag 1/2024

Dagbladet Politiken ved journalist A

(advokat Tyge Trier)

mod

Rigspolitiet

(advokat Jacob Pinborg)

I tidligere instanser er der afsagt kendelse af Retten i Hillerød den 26. oktober 2023 (9-3642/2023) og Østre Landsrets 18. afdeling den 9. november 2023 (S-2993-23).

I påkendelsen har deltaget tre dommere: Jens Kruse Mikkelsen, Kristian Korfits Nielsen og Rikke Foersom.

Påstande

Dagbladet Politiken ved journalist A har nedlagt følgende påstande:

Principal

1. Østre Landsrets kendelse om dobbelt lukkede døre ophæves.
2. Østre Landsrets kendelse om dørlukning ophæves.

Subsidiært

3. Østre Landsrets kendelse om dobbelt lukkede døre ophæves og hjemvises.
4. Østre Landsrets kendelse om dørlukning ophæves og hjemvises.

Rigspolitiet har nedlagt påstand om, at landsrettens kendelse ændres, således at kæresagen afvises fra behandling i landsretten. Subsidiært er der nedlagt påstand om stadfæstelse af lands-

rettens kendelse for så vidt angår spørgsmålet om dørlukning under forhandling om dørlukning og stadfæstelse af byrettens kendelse for så vidt angår dørlukning.

Sagsfremstilling

Ved retsmøde i Retten i Hillerød den 4. august 2023 blev B fremstillet med henblik på godkendelse og opretholdelse af politiets frihedsberøvelse af ham i medfør af hjemrejselovens § 16, stk. 1, 1. pkt. Fremstillingen skete for lukkede døre i medfør af retsplejelovens § 29, stk. 1, nr. 2, og forhandlingen om dørlukningen skete for lukkede døre i medfør af retsplejelovens § 29 c, stk. 1, 2. pkt. Ved retsmødet blev det bestemt, at frihedsberøvelsen var lovlig, og at han med henblik på udsendelse fortsat skulle være frihedsberøvet indtil den 31. august 2023.

Frihedsberøvelsen blev efterfølgende forlænget på samme grundlag, og bl.a. ved retsmøde den 26. oktober 2023 blev B fremstillet i Retten i Hillerød med henblik på fortsat frihedsberøvelse. Nordsjællands Politi anmodede om, at dørene blev lukket i medfør af retsplejelovens § 29, stk. 1, nr. 2, under retsmødet, og at forhandlingen om dørlukningen også skulle ske for lukkede døre i medfør af retsplejelovens § 29 c, stk. 1, 2. pkt. Advokat Niels-Erik Hansen, der repræsenterede B, og journalist A, som var til stede i retten, protesterede herimod.

Byretten afsagde kendelse om, at forhandlingen om dørlukningen skulle ske for lukkede døre, jf. retsplejelovens § 29 c, stk. 1, 2. pkt. I kendelsen er anført:

”Efter det oplyste må det antages, at afgørende hensyn til fremmede magter kræver, at forhandling om dørlukning skal foregå for lukkede døre, jf. retsplejelovens § 29 c, stk. 1, 2. pkt.”

Byretten afsagde endvidere kendelse om, at retsmødet skulle holdes for lukkede døre, jf. retsplejelovens § 29, stk. 1, nr. 2. I kendelsen er anført:

”Efter det oplyste må det antages, at statens forhold til fremmede magter kræver, at retsmødet skal holdes for lukkede døre. Anmodningen herom tages derfor til følge i medfør af retsplejelovens § 29, stk. 1, nr. 2. Retten finder, at det oplyste om, at Retten i Holbæk i en afgørelse i en lignende sag har truffet afgørelse om behandling for åbne døre, ikke kan føre til et andet resultat. Retten bemærker at afgørelsen i den pågældende sag efter det oplyste er kæret til Østre Landsret.”

Byretten traf herefter afgørelse om, at B fortsat skulle være frihedsberøvet efter hjemrejselovens § 16, stk. 1, 1. pkt., jf. udlændingelovens § 37.

Journalist A kærede den 27. oktober 2023 begge dørlukningskendelser til landsretten.

Ved kendelse af 9. november 2023 stadfæstede landsretten byrettens afgørelse om dørlukning under forhandling om dørlukning, jf. retsplejelovens § 29 c, stk. 1, 2. pkt. Landsretten afviste ved samme kendelse journalist As kære af afgørelsen om dørlukning under retsmødet, jf. retsplejelovens § 29, stk. 1, nr. 2. Landsrettens kendelse er sålydende:

”Landsretten opfatter kæremålet som dels en kære af spørgsmålet om dørlukning under forhandlingen om dørlukning, jf. retsplejelovens § 29 c, stk. 1, 2. pkt., og dels en kære af spørgsmålet om selve dørlukningen, jf. retsplejelovens § 29, stk. 1, nr. 2. Da journalisten ikke har været til stede i det retsmøde, hvor retten behandlede spørgsmålet om selve dørlukningen, kan han ikke kære dette spørgsmål, jf. retsplejelovens § 968, stk. 2, 2. pkt.

For så vidt angår spørgsmålet om dørlukning under forhandlingen om dørlukning, jf. retsplejelovens § 29 c, stk. 1, 2. pkt., er landsretten i øvrigt enig i byrettens resultat og begrundelse herfor.

Landsretten stadfæster derfor byrettens kendelse herom.”

Retsgrundlag

Frihedsberøvelse efter hjemrejselovens § 16 (tidligere udlændingelovens § 36)

Hjemrejselovens § 16 indeholder regler om administrativ frihedsberøvelse af udlændinge, der ikke har ret til at opholde sig her i landet. Af bestemmelsens stk. 1, 1. pkt., følger, at:

”Såfremt de i §§ 11 og 12 eller udlændingelovens § 34 nævnte foranstaltninger ikke er tilstrækkelige til at sikre muligheden for afvisning, for udvisning efter udlændingelovens § 25, nr. 2, eller §§ 25 a, 25 b eller 25 c eller for udsendelse af en udlænding, der ikke har ret til at opholde sig her i landet, skal den pågældende så vidt muligt frihedsberøves.”

I udlændingelovens § 37, stk. 1, 1. pkt., og stk. 3, 1. pkt., er fastsat følgende:

”En udlænding, der er frihedsberøvet efter § 36 og hjemrejselovens § 16, skal, medmindre den pågældende forinden løslades, inden 3 døgn efter frihedsberøvelsens iværk-

sættelse fremstilles for retten, der tager stilling til spørgsmålet om frihedsberøvelsens lovlighed og fortsatte opretholdelse.

...

Stk. 3. Rettens afgørelse træffes ved kendelse, der kan påkæres efter reglerne i retsplejelovens kapitel 37.”

Bestemmelserne blev indsat ved lov nr. 226 af 8. juni 1983 og er ikke efterfølgende ændret. I de specielle bemærkninger til bestemmelsen (Folketingstidende 1982-83, tillæg A, lovforslag nr. L 105, sp. 2060) er anført, at bestemmelsen i alt væsentlighed svarer til §§ 28-29 i lovudkastet i betænkning nr. 968/1982 om udlændingelovgivningen. Af de specielle bemærkninger til § 29, stk. 4, i det pågældende lovudkast (betænkningen s. 192) fremgår:

”Bestemmelsen i stk. 4 indeholder nogle regler om domstolsprøvelsen, i hovedsagen svarende til reglerne i udlændingelovens § 8, stk. 5. Rettens afgørelser træffes som hidtil ved kendelse. Da der ikke er tale om en straffesag, finder reglerne i retsplejelovens kapitel 37 om kære i borgerlige sager anvendelse.”

Retsplejelovens regler om kære i civile sager, herunder journalisters kære adgang

Retsplejelovens kapitel 37 om kære i civile sager indeholder bl.a. følgende bestemmelser:

”§ 389. Kendelser og beslutninger, der er afsagt af en byret, kan, medmindre andet er bestemt i loven, kæres til den landsret, i hvis kreds byretten ligger.

...

§ 389 a. Kendelser og andre beslutninger, der afsiges af byretten under hovedforhandlingen eller under dennes forberedelse eller under behandlingen af en sag om optagelse af bevis, kan ikke kæres. Procesbevillingsnævnet kan dog meddele tilladelse til kære, hvis kendelsen eller beslutningen angår spørgsmål af væsentlig betydning for sagens forløb eller af afgørende betydning for parten og der i øvrigt er anledning til at lade afgørelsen prøve af landsretten som 2. instans.

Stk. 2. Ansøgning om kæretiladelse efter stk. 1 skal indgives til Procesbevillingsnævnet, inden 2 uger efter at afgørelsen er truffet.

...

§ 393. Kære kan iværksættes af enhver, over for hvem kendelsen eller beslutningen indeholder en afgørelse.

Stk. 2. Kendelser om dørlukning kan tillige kæres af personer, der

- 1) er omfattet af § 172, stk. 1, 2 eller 4, og
- 2) har været til stede eller været repræsenteret ved en person som nævnt i nr. 1 fra samme massemedie i det retsmøde, hvor retten behandlede spørgsmålet.

...”

Kærebegrænsningsreglen i § 389 a blev indsat i retsplejeloven ved lov nr. 737 af 25. juni 2014. Af det pågældende lovforslag (Folketingstidende 2013-14, tillæg A, lovforslag nr. L 78, s. 36) fremgår, at formålet med bestemmelsen er at begrænse muligheden for frit at kunne kære byrettens afgørelser under sagen, både af hensyn til at aflaste landsretterne og for at nedbringe sagsbehandlingstiden ved byretterne. Af de specielle bemærkninger til § 389 a fremgår bl.a. (Folketingstidende 2013-14, tillæg A, lovforslag nr. L 78, s. 122):

”Det foreslås, at muligheden for frit at kære byrettens afgørelser under sagen begrænses.

Kendelser og andre beslutninger, der afsiges af byretten under en hovedforhandling eller under dennes forberedelse, vil således – uanset den gældende bestemmelse i § 389, stk. 1, som ikke foreslås ændret – fremover ikke kunne kæres frit til landsretten. Der er dog mulighed for at få Procesbevillingsnævnets tilladelse til at indbringe visse kendelser og beslutninger afsagt under sagens forberedelse eller hovedforhandlingen for landsretten.

Betingelserne for at få kærretilladelse er efter forslaget, at afgørelsen angår spørgsmål af væsentlig betydning for sagens forløb eller af afgørende betydning for parten.

Omfattet heraf vil eksempelvis være kendelser eller beslutninger, som går ud på, at sagen afvises eller hæves, om stedlig og saglig kompetence, habilitet og rette sagsøgte. Det vil imidlertid bero på en konkret vurdering i det enkelte tilfælde, om en afgørelse har en sådan karakter og betydning, at der er grund til, at kæresagen skal kunne afgøres af landsretten som 2. instans, og der derfor skal meddeles kærretilladelse.

Det er desuden en betingelse, at der er anledning til at lade afgørelsen prøve af landsretten som 2. instans. Det forudsættes således, at der udover en vurdering af afgørelsens karakter også foretages en vurdering af selve afgørelsen, herunder af resultatet.”

Den særlige regel i § 393, stk. 2, om journalisters kære af kendelser om dørlukning blev indsat i retsplejeloven ved lov nr. 362 af 2. juni 1999. Af det bagvedliggende lovforslag, som bygger på betænkning nr. 1330/1997 om samarbejdet mellem retterne og pressen, fremgår bl.a. følgende (Folketingstidende 1998-99, tillæg A, lovforslag nr. L 78, s. 2021-2022):

”6. Massemediernes ret til at udtale sig om og kære afgørelser om dørlukning, referatforbud og navneforbud.

6.1. Gældende ret m.v.

Massemediernes har efter de gældende regler i retsplejeloven ikke ret til at udtale sig, inden retten træffer afgørelse om dørlukning eller nedlægger referatforbud eller navneforbud.

Efter retsplejelovens § 30, stk. 1, skal rettens beslutning om at lukke dørene træffes ved kendelse. I straffesager kan rettens beslutninger om dørlukning kæres, mens kendelser, der går ud på, at dørene skal lukkes, ikke kan kæres i civile sager. ...

Kære kan efter de generelle regler i retsplejelovens §§ 393 og 968, stk. 1, indgives af enhver, over for hvem en kendelse eller beslutning indeholder en afgørelse. Domstolene har afvist at behandle journalisters kære af kendelser om dørlukning i straffesager under henvisning til, at kendelserne ikke indeholdt en afgørelse i forhold til journalisterne, jf. betænkningen side 106-107.

6.2. Lovforslagets indhold.

Udvalget fremhæver, at massemediernes omtale af, hvad der foregår i retssalene, er en forudsætning for reel offentlighed i retsplejen.

Udvalget anfører, at anklager og forsvarer i straffesager som regel er enige om at ønske dørlukning m.v. Dette medfører efter udvalgets opfattelse en risiko for, at det ikke overvejes nøje, om betingelserne for dørlukning m.v. er opfyldt. Den begrænsede kæreadgang indebærer også en risiko for, at de enkelte retters praksis kan være meget forskellig.

Udvalget foreslår, at massemediernes tillægges ret til at udtale sig, inden retten træffer afgørelse om dørlukning, referatforbud eller navneforbud. Udvalget anfører, at en sådan ret for mediernes repræsentanter til at udtale sig vil sikre, at der kommer synspunkter frem, som kan give retten bedre mulighed for at vurdere, om eller i hvilket omfang offentlighedsprincippet bør fraviges i den konkrete sag.

Udvalget foreslår endvidere, at massemediernes gives adgang til over for retten at fremsætte begæring om ophævelse af referatforbud og navneforbud.

Udvalget finder endelig, at der bør gives massemediernes adgang til som udgangspunkt at kære afgørelser om dørlukning, referatforbud og navneforbud (herunder også rettens nægtelse af at ophæve et referatforbud eller navneforbud, jf. ovenfor). Udvalget anfører, at en kæreadgang for pressen navnlig skal skabe mulighed for at få fastlagt nogle generelle retningslinjer og dermed en mere ensartet praksis ved de enkelte retter. Efter udvalgets opfattelse vil en kæreadgang for pressen sandsynligvis også medføre, at afgørelser om dørlukning m.v. bliver begrundet mere fyldestgørende.

Udvalget foreslår dels, at de gældende indskrænkninger i kæreadgangen for så vidt angår dørlukning, referatforbud og navneforbud ophæves, dels at der gives massemediernes repræsentanter adgang til at kære rettens afgørelser herom.

...

Udvalget finder, at det ved afgørelser om dørlukning bør være en betingelse for massemediernes kæreadgang, at det pågældende medie var repræsenteret under det retsmøde, hvor retten behandlede spørgsmålet om dørlukning.

Udvalget anfører, at de almindelige kæreregler bør gælde for massemediernes kæremål. De indskrænkninger i kæreadgangen, der gælder for enhver, som ikke er part i sagen, bør også gælde for medierne.

...

Udvalget finder, at massemediers kæremål vedrørende dørlukning m.v. kun helt undtagelsesvis bør tillægges opsættende virkning, idet kæreadgangen som ovenfor nævnt navnlig har til formål at give massemedierne mulighed for generelt at øve indflydelse på domstolenes vurdering af, hvornår det er rimeligt at begrænse offentlighedens adgang til at følge en sag på denne måde.

Justitsministeriet er enig i udvalgets synspunkter og forslag, og lovforslaget er udformet i overensstemmelse hermed. Justitsministeriet finder dog, at massemedierne bør være underlagt samme begrænsning som sagens parter i adgangen til at kære afgørelser om dørlukning m.v. i sager, der behandles af landsretten som 2. instans, jf. lovforslagets § 1, nr. 13, der indebærer, at disse kæremål kræver Procesbevillingsnævnets tilladelse.

...

Forslaget indebærer, at massemedierne får en ret til at udtale sig samt en kæreadgang, som andre, der er til stede som tilskuere ved et retsmøde, ikke får. I nogle høringssvar og i den offentlige debat om udvalgets betænkning er der stillet spørgsmål ved, om denne "forskelsbehandling" er rimelig, og der er også blevet peget på risikoen for, at medierne kommer til at involvere sig som en slags parter i de konkrete sager.

Justitsministeriet er enig i, at det kan give anledning til væsentlig tvivl, om der bør indføres kæreadgang m.v. alene for massemedierne. Overvejelser om en bredere kæreadgang m.v. rejser imidlertid en række principielle og praktiske spørgsmål, der må indgå i det generelle reformarbejde vedrørende retsplejen, som Retsplejerådet er i gang med. I forbindelse med dette lovforslag er alternativet til at gennemføre udvalgets forslag således ikke at udvide kæreadgangen m.v. yderligere, men at opretholde de gældende regler indtil videre.

Forslaget om kæreadgang m.v. for massemedierne er fremsat af et enigt udvalg. Justitsministeriet har bl.a. i lyset heraf fundet det rigtigt at medtage forslaget, også under hensyn til, at hovedformålet med at tillægge medierne beføjelse på dette område vil være at sikre, at det generelle hensyn til offentlighedsprincippet indgår i domstolenes vurdering af, hvornår det er rimeligt at begrænse offentlighedens adgang til at følge en sag. Efter Justitsministeriets opfattelse bør de foreslåede regler herefter virke en tid, således at der kan indhøstes erfaringer med deres anvendelse i praksis og deres betydning for afviklingen af retssager med stor medieinteresse.

..."

Af de specielle bemærkninger til § 393, stk. 2 (lovforslagets § 1, nr. 7), fremgår bl.a. (Folketingstidende 1998-1999, Tillæg A, lovforslag nr. L 78, s. 2038):

"Det forudsættes, at en journalist, der har overværet et retsmøde, indtil der blev truffet afgørelse om "dobbeltlukkede" døre, vil kunne kære begge dørlukningsafgørelser, jf. bemærkningerne til den foreslåede § 29 c vedrørende "dobbelt" dørlukning. Den første afgørelse om dørlukning vil alene medføre, at journalisten ikke får adgang til at udtale sig om den anden dørlukningsafgørelse.

...”

Dørlukning

Det grundlæggende princip om offentlighed i retsplejen fremgår af grundlovens § 65, stk. 1, og retsplejelovens § 28 a, hvorefter retsmøder er offentlige, medmindre andet er bestemt ved lov.

Af retsplejelovens § 29, stk. 1, nr. 2, fremgår det, at:

”Retten kan bestemme, at et retsmøde skal holdes for lukkede døre (dørlukning),

...

2) når statens forhold til fremmede magter eller særlige hensyn til disse i øvrigt kræver det...”

Det følger af retsplejelovens § 29 c, stk. 1, 1. pkt., at afgørelse om dørlukning efter retsplejelovens § 29 træffes ved kendelse, efter at parterne og tilstedeværende repræsentanter fra pressen har haft lejlighed til at udtale sig. Af bestemmelsens stk. 1, 2. pkt., fremgår:

”Retten kan, især hvis afgørende hensyn til fremmede magter eller til sagens oplysning kræver det, ved kendelse bestemme, at også forhandling om, hvorvidt dørene skal lukkes, skal foregå for lukkede døre.”

Reglerne i retsplejelovens kapitel 2, herunder retsplejelovens § 29, fik i hovedtræk deres nuværende affattelse ved lov nr. 362 af 2. juni 1999. Det bagvedliggende lovforslag nr. 78 af 5. november 1998 bygger på betænkning nr. 1330/1997 vedrørende samarbejdet mellem retterne og pressen.

Af betænkning nr. 1330/1997 fremgår (s. 95):

”1.1. Retsplejelovens §§ 29 og 30 (dørlukning)

I overensstemmelse med grundlovens § 65, hvorefter der i retsplejen i videst muligt omfang skal gennemføres offentlighed, er det i retsplejelovens § 29, stk. 1, fastsat, at retsmøder er offentlige. Hovedhensynet bag reglen om offentlighed i retsplejen må antages at være, at offentlighedens herunder mediernes adgang til at overvære retssager skal sikre en retfærdig rettergang. Over for dette hensyn står en række andre hensyn, som taler for, at offentlighedens adgang til at overvære et retsmøde indskrænkes. Retsplejelovens § 29, stk. 2-6 opremses sådanne hensyn.

...”

Under udvalgets overvejelser anføres følgende om dørlukning (s. 111-112):

”Anvendelsen af ”dobbeltlukkede døre” har også været drøftet. Når også forhandling om dørlukning foregår for lukkede døre, sker der total hemmeligholdelse af den sigtedes identitet og sigtelsen og ofte også af, at der overhovedet har fundet retsmøde sted. Der har i udvalget været argumenteret for, at der må være en minimumsgrænse for, hvad der kan holdes skjult for offentligheden. Det har således været nævnt, at der altid bør være adgang til at gøre sig bekendt med sigtedes identitet, sigtelsens karakter, den sigtedes stilling til sagen (erkender/nægter), samt om der er sket fængsling (herunder hvor længe, og om der har været tale om isolation) eller løsladelse, og om rettens afgørelse er kærret. Modsat har det været anført, at adgang til disse oplysninger netop er i strid med hele formålet med at lukke dørene under forhandlingen om spørgsmålet om lukkede døre, nemlig at varetage hensynet til fremmede magter og til sagens oplysning. Dobbeltlukkede døre bruges hyppigt i sager vedrørende narkotikakriminalitet og organiseret økonomisk kriminalitet, og i netop disse sager kan det være af afgørende betydning at kunne ”mørklægge” sagen under de indledende efterforskningskridt.

Det er udvalgets konklusion, at der ikke er grundlag for at ændre de gældende retsregler om dørlukning og referatforbud i retsplejeloven. De hensyn, der ligger bag reglerne, må nødvendigvis tilgodeses. Bestemmelsernes ordlyd bør dog ændres til en mere overskuelig og moderne sprogbrug.

Selv om udvalget således ikke har fundet, at der er grundlag for at ændre retsplejelovens bestemmelser om dørlukning og referatforbud, finder udvalget, at domstolene i praksis i for ringe grad benytter sig af lovens mulighed for en differentiering af indskrænkningerne i offentligheden, ligesom afgørelserne om dørlukning og referatforbud ofte opleves som standardprægede uden reel begrundelse. Navnlig er det udvalgets opfattelse, at lovens ordning, hvorefter dørlukning kun kan ske, hvis nedlæggelse af referatforbud eller navneforbud ikke er tilstrækkeligt, næppe i alle tilfælde efterleveres i overensstemmelse med lovens intentioner, ligesom det sjældent ses, at en dommer benytter sig af muligheden for foreløbigt referatforbud, som beskrevet af kriminaldommer H. E. Munk-Petersen i U 1993 B.71. Det sidste synes især formålstjenligt i sager, der forinden retsmødet (typisk et grundlovsforhør) har været meget omtalt i mediernes, enten fordi mediernes har været anledning til, at sagen blev kendt, eller fordi politiet under efterforskningen har anmodet om mediernes bistand til efterlysning m.m. Det kan i disse sager være rimeligt at tage hensyn til den offentlige interesse, der allerede før retsmødet er skabt omkring sagen. Usikkerheden om hvilken type oplysninger, der vil komme frem, kan imidlertid gøre det nødvendigt at træffe bestemmelse om dørlukning.
...”

Af udvalgets specielle bemærkninger til lovudkastet fremgår (s. 35-36):

”Til § 29

Stk. 1 samler de bestemmelser om dørlukning, der er fælles for civile sager og straffesager, og svarer til den gældende retsplejelovs § 29, stk. 2, og delvis tillige stk. 3 og 4. Ordlyden i bestemmelserne er ændret, idet ordene ”undtagelsesvis” og ”særegne om-

stændigheder” er udeladt. Disse ord har næppe en selvstændig betydning for praksis. Er de materielle betingelser for dørlukning opfyldt, kan dørene lukkes. Der er således ikke ved udeladelsen tilsigtet nogen lempelse af betingelserne for dørlukning.

...

Bestemmelsen om, at dørlukning kan ske, fordi særlige hensyn til fremmede magter kræver det, blev indført i 1939 umiddelbart før 2. verdenskrig. Bestemmelsen har været uden praktisk betydning. De internationale relationer må anses for tilstrækkeligt beskyttet ved bestemmelsen om dørlukning af hensyn til statens forhold til fremmede magter...”

Af de almindelige bemærkninger til lovforslaget (Folketingstidende 1998-99, Tillæg A, lovforslag nr. L 78, s. 2017-2019) fremgår:

”5.1. Gældende ret m.v.

Dørlukning.

Efter retsplejelovens § 29, stk. 1, er retsmøder som udgangspunkt åbne for offentligheden. Dette udslag af offentlighedsprincippet gælder både i civile sager og straffesager.

Princippet om åbne døre har navnlig til formål at medvirke til at sikre en retfærdig rettergang, jf. betænkningen side 95. Dette hensyn kan imidlertid i nogle nærmere angivne tilfælde vige for andre væsentlige hensyn, jf. retsplejelovens § 29, stk. 2-6. Retten kan således i både civile sager og straffesager undtagelsesvis beslutte, at et retsmøde skal holdes for lukkede døre, når hensynet til sædeligheden, ro og orden i retslokalet, statens forhold til fremmede magter eller særlige hensyn til disse i øvrigt kræver det.

...

I de ovenfor nævnte tilfælde skal retten overveje, om det i stedet for dørlukning vil være tilstrækkeligt med et referat- og navneforbud, jf. retsplejelovens § 29, stk. 5.

...

Trykt retspraksis om dørlukning er sparsom, og kendelserne er som regel konkret begrundede.

...

5.2. Lovforslagets indhold.

Dørlukning og referatforbud.

Udvalget finder det nødvendigt, at de hensyn, som ligger bag reglerne om dørlukning og referatforbud, kan tilgodeses. Det gælder selv i sager, hvor offentlighedens interesse i at få information kan siges at veje særligt tungt, f.eks. i sager om forbrydelser i offentlig tjeneste eller sager om forbrydelser mod det offentlige.

Udvalget finder, at de gældende regler om dørlukning og referatforbud bør opretholdes. Udvalget foreslår dog nogle sproglige og redaktionelle ændringer af bestemmelserne.

Udvalget anfører, at det er væsentligt, at man i retternes praksis er opmærksom på de muligheder, som retsplejeloven giver for at differentiere indskrænkningerne i offentlighedens adgang til at følge en sag. Udvalget peger bl.a. på bestemmelsen i lovens § 29, stk. 5, hvorefter dørlukning ikke må ske, hvis det er tilstrækkeligt at anvende bestemmelserne om referatforbud og navneforbud.

Justitsministeriet kan tilslutte sig udvalgets synspunkter og forslag, og lovforslaget er udarbejdet i overensstemmelse hermed.
...”

Af de specielle bemærkninger til § 29 fremgår (Folketingstidende 1998-99, Tillæg A, lovforslag nr. L 78, s. 2031):

”Bestemmelsen i stk. 1 samler de bestemmelser om dørlukning, der er fælles for civile sager og straffesager. Bestemmelsen svarer til den gældende lovs § 29, stk. 2, samt delvis stk. 3 og 4. Ordene ”undtagelsesvis” og ”særegne omstændigheder” er dog udeladt, idet de ikke kan antages at have nogen betydning for den praktiske anvendelse af bestemmelsen. Dørene kan som hidtil lukkes, hvis de materielle betingelser herfor er opfyldt. Der er således ikke med udeladelsen af de nævnte ord tilsigtet nogen realitetsændring.
...

Udvalget har foreslået, at den gældende bestemmelse i lovens § 29, stk. 2, om dørlukning på grund af ”særlige hensyn til fremmede magter” ophæves. Efter udvalgets opfattelse er det tilstrækkeligt, at dørene (som hidtil) kan lukkes af hensyn til statens forhold til fremmede magter.

I høringsvarene over betænkningen er der peget på, at det i sager om ydelse af international retshjælp kan være rimeligt at lukke dørene med henvisning til vedkommende stats interesser, uden at dørlukningen kan siges at være begrundet i ”statens forhold til fremmede magter”. Under hensyn hertil foreslås den gældende bestemmelse videreført på dette punkt, jf. det foreslåede stk. 1, nr. 2.
...”

Om bestemmelsen i retsplejelovens § 29 c, stk. 1, 2. pkt., fremgår følgende i betænkning nr. 1330/1997 (s. 36-37):

”Der skal fortsat kunne ske dørlukning under forhandlingerne om, hvorvidt retsmødet skal ske for lukkede døre. Det er i visse - relativt fåtallige - sager nødvendigt, at der kan ske en fuldstændig hemmeligholdelse af retssagens behandling... Det er en konsekvens af ændringen i § 29, hvor alene hensynet til statens forhold til fremmede magter kan begrunde dørlukning, at der i forslagets § 29 c nævnes hensynet til statens forhold til fremmede magter, i stedet for det mere generelle hensyn til fremmede magter, som anføres i gældende lovs § 30.
...”

Af de specielle bemærkninger fremgår (Folketingstidende 1998-99, Tillæg A, lovforslag nr. L 78, s. 2032):

”Der skal fortsat være mulighed for, at dørene kan lukkes også under forhandlingerne om, hvorvidt retsmødet skal holdes for lukkede døre, jf. bestemmelsens stk. 1, 2. pkt. Det er i nogle få sager nødvendigt, at retssagens behandling kan holdes fuldstændig hemmelig.

...

Der skal ved afgørelsen om ”dobbelt” dørlukning som hidtil bl.a. lægges vægt på, om dørlukningen er påkrævet af hensyn til fremmede magter. Dette er en ændring i forhold til udvalgets forslag, hvorefter alene hensynet til *statens forhold til fremmede magter* skulle kunne begrunde ”dobbelt” dørlukning, jf. om begrundelsen herfor bemærkningerne til den foreslåede § 29 ovenfor.”

Anbringender

Dagbladet Politiken ved journalist A har anført navnlig, at kæresagen ikke skal afvises under henvisning til, at Procesbevillingsnævnet ikke har meddelt tilladelse til at kære byrettens kendelse til landsretten, jf. retsplejelovens § 389 a. Landsretten foretog en materiel prøvelse af kæremålet den 9. november 2023, og der var dermed ingen anledning til at ansøge Procesbevillingsnævnet om tilladelse, heller ikke selv om 14-dages-fristen herfor ikke var udløbet.

Det er i strid med gældende praksis, at landsretten afviste at behandle kæren af byrettens kendelse om dørlukning. Det er fast antaget i såvel loven som litteratur og retspraksis, at en journalist kan kære en kendelse om dørlukning, selv om den er afsagt bag lukkede døre, når journalisten har været til stede i begyndelsen af retsmødet, og inden der blev truffet afgørelse om dørlukning under forhandlingen om dørlukning, jf. retsplejelovens § 29 c, stk. 1, 2. pkt.

Det er en betingelse for at lukke dørene efter retsplejelovens § 29, stk. 1, nr. 2, at statens forhold til fremmede magter kræver det. Denne betingelse var ikke opfyldt i retsmødet i byretten den 26. oktober 2023, idet der var tale om en almindelig fristforlængelse i relation til en helt almindelig sag om frihedsberøvelse med henblik på udsendelse. Den hjemsendelsesaftale, som det drejer sig om, har eksisteret i mere end syv år, og den har været offentligt omtalt flere gange. Aftalen er således almindelig kendt i offentligheden, og der ses ikke at være konkrete hensyn, der tilsiger at holde den hemmelig. Generelt indebærer konkrete forhandlinger om udsendelse af udlændinge et vist diplomati og behov for diskretion, men det gør sig gældende

for alle sådanne forhandlinger, uanset hvilket modtagerland der er tale om. Der er ikke i sager som den foreliggende grundlag for pr. automatik at lukke dørene. Det kan kun ske, hvor der er reelle årsager til det, f.eks. hvor en forhandling om en konkret udsendelse tilsiger det. Det underbygges også af UfR 2023.4567 H.

Den skærpede betingelse for at lukke dørene under forhandling om dørlukning efter retsplejelovens § 29 c, stk. 1, 2. pkt., er heller ikke opfyldt i den foreliggende sag.

Rigspolitiet har anført navnlig, at kæresagen skal behandles efter reglerne i retsplejelovens kapitel 37 om kære i civile sager. Kæresagen burde have været afvist af landsretten med henvisning til, at journalist A ikke var meddelt karetiladelse af Procesbevillingsnævnet efter retsplejelovens § 389 a. At der er meddelt tilladelse af Procesbevillingsnævnet til kære af landsrettens kendelse til Højesteret, ændrer ikke herpå.

Hvis Højesteret måtte finde, at der ikke er grundlag for at afvise sagen, bør Højesteret stadfæste byrettens kendelse om dørlukning efter retsplejelovens § 29, stk. 1, nr. 2, og stadfæste landsrettens kendelse om, at dørene skulle lukkes under forhandlingen om dørlukning, jf. retsplejelovens § 29 c, stk. 1, 2. pkt.

Rigspolitiet er enig i, at det følger af retsplejelovens § 393, stk. 2, at journalist A var berettiget til at kære spørgsmålet om dørlukning under retsmødet, selv om han ikke var til stede, da kendelsen herom blev afsagt.

Uagtet at landsretten således ikke burde have afvist denne del af sagen, var det imidlertid korrekt, at byretten behandlede sagen for lukkede døre, jf. retsplejelovens § 29, stk. 1, nr. 2. Statens forhold til fremmede magter krævede, at selve retsmødet blev holdt for lukkede døre. Der henvises herved til de oplysninger, som er fremlagt under sagen.

Afgørende hensyn til fremmede magter medførte endvidere, at betingelserne for at lukke dørene under forhandlingen om dørlukning, jf. retsplejelovens § 29 c, stk. 1, 2. pkt., var opfyldt ved byrettens retsmøde den 26. oktober 2023. Formålet med dørlukning efter § 29, stk. 1, nr. 2, ville være forspildt, hvis ikke forhandlingen om dørlukning var sket for lukkede døre.

Højesterets begrundelse og resultat

Sagen angår i første række, om landsretten burde have afvist den kære af byrettens kendelser af 26. oktober 2023 om dørlukning, der er iværksat af journalist A, Politiken, fordi der ikke forelå tilladelse fra Procesbevillingsnævnet til at kære kendelserne, jf. retsplejelovens § 389 a. Hvis dette ikke er tilfældet, er spørgsmålet i anden række, om det var med rette, at byretten traf afgørelse om dels at lukke dørene under forhandlingen om dørlukning, jf. retsplejelovens § 29 c, stk. 1, 2. pkt., dels at lukke dørene under retsmødet om frihedsberøvelse af B, jf. retsplejelovens § 29, stk. 1, nr. 2. Det er i den forbindelse også spørgsmålet, om det var med rette, at landsretten afviste at behandle journalist As kære af spørgsmålet om selve dørlukningen i medfør af § 29, stk. 1, nr. 2.

Afvisningspåstanden

Byretten traf den 26. oktober 2023 afgørelse om, at B fortsat skulle være frihedsberøvet, jf. hjemrejselovens § 16, stk. 1, 1. pkt., jf. udlændingelovens § 37.

Af udlændingelovens § 37, stk. 3, fremgår, at rettens afgørelser kan påkæres efter reglerne i retsplejelovens kapitel 37 om kære i civile sager. I kapitlets § 389 a er fastsat, at kendelser og andre beslutninger, der afsiges af byretten under hovedforhandlingen eller under dennes forberedelse eller under behandlingen af en sag om optagelse af bevis, ikke kan kæres uden Procesbevillingsnævnets tilladelse. Det fremgår samtidig af § 393, stk. 2, at kendelser om dørlukning kan kæres af personer, der er omfattet af § 172, stk. 1, 2 eller 4, og som har været til stede eller har været repræsenteret ved en person som nævnt i 1. pkt. fra samme massemedie i det retsmøde, hvor retten behandlede spørgsmålet.

Højesteret finder, at den særlige kære adgang, som følger af retsplejelovens § 393, stk. 2, ikke er afskåret ved kærebegrænsningsreglen i § 389 a. En fri adgang for journalister til at kære rettens afgørelse om dørlukning kan ikke anses for at stride mod hovedsigtet med § 389 a, hvorimod det vil være i modstrid med de hensyn, der førte til indførelsen af § 393, stk. 2, at kræve, at journalister skal søge om procesbevilling, hver gang de vil kære en afgørelse om dørlukning.

Højesteret tager derfor ikke påstanden om afvisning til følge.

Journalist As kæreadgang

Som nævnt fremgår det af retsplejelovens § 393, stk. 2, 1. pkt., at kendelser om dørlukning kan kæres af personer, der er omfattet af § 172, stk. 1, 2 eller 4. En betingelse herfor er, at den pågældende har været til stede eller været repræsenteret ved en person som nævnt i 1. pkt. fra samme massemedie i det retsmøde, hvor retten behandlede spørgsmålet, jf. 2. pkt.

I forarbejderne til § 393 er det forudsat, at en journalist, der har overværet et retsmøde, indtil der blev truffet afgørelse om ”dobbeltlukkede” døre, kan kære begge dørlukningskendelser. Den første afgørelse om dørlukning vil alene medføre, at journalisten ikke får adgang til at udtale sig om den anden dørlukningsafgørelse.

A er som journalist på Politiken omfattet af personkredsen i retsplejelovens § 172, stk. 1. Det fremgår af retsbogen for retsmødet i byretten den 26. oktober 2023, hvor spørgsmålet om fortsat frihedsberøvelse af B blev behandlet, og hvor også spørgsmålet om dørlukning blev behandlet, at journalist A var til stede ved retsmødets begyndelse, og at han protesterede mod politiets anmodning om, at dørene skulle lukkes under forhandlingen om dørlukning under retsmødet.

Højesteret finder på denne baggrund, at landsretten ikke var berettiget til at afvise journalist As kære af byrettens afgørelse om dørlukning under retsmødet. At journalist A som følge af afgørelsen om at lukke dørene ved forhandlingen om dørlukning ikke var til stede i det retsmøde, hvor byretten behandlede spørgsmålet om selve dørlukningen, kan således ikke føre til, at der ikke er kæreadgang for ham med hensyn til byrettens afgørelse om dørlukning under retsmødet.

Dørlukning

Efter de foreliggende oplysninger tiltræder Højesteret, at afgørende hensyn til fremmede magter krævede, at forhandling om, hvorvidt dørene skulle lukkes under retsmødet, skulle foregå for lukkede døre, jf. retsplejelovens § 29 c, stk. 1, 2. pkt. Det tiltrædes endvidere, at det under hensyn til statens forhold til fremmede magter blev besluttet, at retsmødet om frihedsberøvelse af B skulle behandles for lukkede døre, jf. retsplejelovens § 29, stk. 1, nr. 2. Det, som journalist A har anført for Højesteret, kan ikke føre til et andet resultat.

Konklusion

Højesteret tager Rigspolitiets subsidiære påstand til følge, således at landsrettens kendelse stadfæstes for så vidt angår spørgsmålet om dørlukning under forhandling om dørlukning, og byrettens kendelse stadfæstes for så vidt angår dørlukning under retsmødet.

Thi bestemmes:

Landsrettens kendelse stadfæstes for så vidt angår spørgsmålet om dørlukning under forhandling om dørlukning, og byrettens kendelse stadfæstes for så vidt angår dørlukning under retsmødet.

Ingen af parterne skal betale kæreomkostninger for landsretten eller Højesteret til den anden part.

Kærefgiften tilbagebetales.