

HØJESTERETS KENDELSE

afsagt fredag den 27. oktober 2023

Sag 94/2023

Anklagemyndigheden

mod

T

(advokat René Offersen, beskikket)

I tidligere instanser er afsagt kendelse af Københavns Byret den 12. maj 2023 (SS 1-7032/2023) og af Østre Landsrets 14. afdeling den 25. august 2023 (S-1328-23).

I påkendelsen har deltaget fem dommere: Oliver Talevski, Jan Schans Christensen, Kurt Rasmussen, Rikke Foersom og Søren Højgaard Mørup.

Påstande

T har nedlagt påstand om, at dørene ikke lukkes under hele hovedforhandlingen.

Anklagemyndigheden har nedlagt påstand om stadfæstelse.

DR, Politiken, Ritzaus Bureau og TV2 har tilsluttet sig Ts påstand.

Sagsfremstilling

T er ved anklageskrift af 20. februar 2023 tiltalt i fem forhold for overtrædelse af straffelovens § 109, stk. 1, ved i flere interviews at have røbet eller videregivet klassificerede oplysninger om statens hemmelige underhandlinger, rådslagninger eller beslutninger i sager, hvor på statens sikkerhed og rettigheder i forhold til fremmede magter beror. Det er anført, at han som tidligere forsvarsminister og medlem af Udvalget vedrørende Efterretningstjenesterne med deraf følgende særlig indsigt videregav og bekræftede oplysninger, uagtet at oplysnin-

gerne var klassificerede som hemmelige, og at hemmeligholdelsen har afgørende betydning for Forsvarets Efterretningstjenestes (FE) evne til at varetage sine opgaver vedrørende Danmarks sikkerhed.

Tilsynet med Efterretningstjenesterne (TET) sendte den 21. august 2020 en analyse til forsvarsministeren, der indeholdt TET's konklusioner og anbefalinger i anledning af en undersøgelse af FE. På baggrund heraf besluttede Forsvarsministeriet samme dag at hjemsende flere ledende medarbejdere fra FE.

Den 24. august 2020 offentliggjorde TET en pressemeddelelse om tilsynets undersøgelse af FE. Af pressemeddelelsen fremgår bl.a.:

”Tilsynet med Efterretningstjenesterne afslutter særlig undersøgelse af Forsvarets Efterretningstjeneste (FE) på baggrund af materiale indleveret af én eller flere whistleblowere

Tilsynet med Efterretningstjenesterne kom i november 2019 ved én eller flere whistleblowere i besiddelse af en betydelig mængde materiale vedrørende FE, som tilsynet ikke hidtil har haft kendskab til eller mulighed for at tilvejebringe. Materialet har en sådan karakter, at tilsynet besluttede at fokusere sin kontrol af FE med henblik på at foretage en tilbundsgående undersøgelse af de foreliggende omstændigheder. Tilsynet offentliggør med denne meddelelse de uklassificerede resultater af undersøgelsen.

...

Med udgangspunkt i en kildekritisk tilgang til undersøgelsen af det indleverede materiale vurderer tilsynet blandt andet følgende:

At FE af flere omgange siden tilsynets oprettelse i 2014 og til sommeren 2020 – i forbindelse med blandt andet tilsynets konkrete kontroller samt møder med chefen for FE – har tilbageholdt centrale og afgørende oplysninger for tilsynet og givet tilsynet urigtige oplysninger om forhold vedrørende tjenestens indhentning og videregivelse af oplysninger.

Det er tilsynets opfattelse, at den lovbestemte orienteringspligt er afgørende nødvendig for et funktionelt tilsyn, og at den hviler på en tillid fra lovgiver til, at FE i alle henseender efterkommer forpligtelsen. Resultatet af disse gentagne brud på den lovbestemte orienteringspligt er, at den legalitetskontrol, som tilsynet i henhold til FE-loven er pålagt at udføre, og som bidrager til legitimeringen af FEs virksomhed, ikke fungerer efter hensigten.

At der ved centrale dele af FEs indhentningskapaciteter er risici for, at der uberettiget kan foretages indhentning mod danske statsborgere.

At det indleverede materiale indikerer, at FEs ledelse har undladt at følge op på eller nærmere undersøge indikationer på spionage inden for Forsvarsministeriets område.

At der i FEs ledelse og dele af tjenesten eksisterer en uhensigtsmæssig legalitetskultur, hvor tjenestens eventuelle uberettigede aktiviteter eller uhensigtsmæssige forhold søges skrinlagt, herunder ved at undlade at orientere tilsynet om forhold af relevans for dets kontrol.

At det indleverede materiale indikerer, at FE før tilsynets oprettelse i 2014 har igangsat operationelle aktiviteter i strid med dansk lovgivning, herunder ved indhentning og videregivelse af en betydelig mængde oplysninger om danske statsborgere.

At FE uberettiget har behandlet oplysninger om en ansat i tilsynet.

Tilsynet anbefaler på den baggrund, at der politisk tages stilling til følgende:

Hvorvidt der skal foretages en undersøgelse af, om FE har varetaget og varetager sin opgave som national sikkerhedsmyndighed inden for Forsvarsministeriets område i henhold til FE-lovens § 1, stk. 2.

Behovet for en afdækning af, hvorvidt FE i tilstrækkelig grad har oplyst politiske beslutningstagere om alle relevante forhold vedrørende centrale dele af tjenestens indhentningskapacitet.”

Efterfølgende deltog T flere gange i den offentlige debat vedrørende den daværende regerings håndtering af den kritik af FE, som TET havde rejst i sin analyse af 21. august 2020 og omtalt i pressemeddelelsen af 24. august 2020.

Den 20. december 2021 blev T sigtet for overtrædelse af straffelovens § 109, stk. 1.

På baggrund af efterforskningen i sagen indstillede Rigsadvokaten i maj 2022 til justitsministeren, at der efter anklagemyndighedens opfattelse var grundlag for at rejse tiltale i sagen. Justitsministeren konstaterede efter drøftelse med Folketingets partier, at der ikke var flertal i Folketinget for ophævelse af Ts parlamentariske immunitet, jf. grundlovens § 57, 1. pkt. Der kunne derfor ikke rejses tiltale i sagen på daværende tidspunkt.

Da T efter folketingsvalget den 1. november 2022 ikke længere var medlem af Folketinget, indstillede Rigsadvokaten til justitsministeren, jf. straffelovens § 110 f, at ministeren tiltrådte, at der blev rejst tiltale mod T. Efter justitsministerens tiltrædelse af tiltalespørgsmålet rejste Statsadvokaten i Viborg tiltale ved anklageskrift af 20. februar 2023.

I forbindelse med tiltalerejsningen fremsatte anklagemyndigheden anmodning om, at byretten efter retsplejelovens § 845, stk. 1, nr. 2, skulle træffe forhåndsafgørelse om, at hovedforhandlingen i det hele afholdes for lukkede døre af hensyn til statens forhold til fremmede magter, jf. retsplejelovens § 29, stk. 1, nr. 2.

Anklagemyndigheden anmodede endvidere om, at forhandlingen om, hvorvidt dørene skal lukkes under hovedforhandlingen, skulle foregå for lukkede døre, jf. retsplejelovens § 29 c, stk. 1, 2. pkt.

Forsvareren afgav processkrift den 27. april 2023 og nedlagde påstand om, at anklagemyndighedens begæring om dørlukning under hele hovedforhandlingen ikke tages til følge.

Spørgsmålet blev behandlet i et retsmøde den 3. maj 2023 ved Københavns Byret. Forsvareren og tilstedeværende medier protesterede mod anklagemyndighedens begæring om dørlukning. Retten imødekom anklagemyndighedens begæring om lukkede døre under forhandlingen af spørgsmålet om dørlukning og optog spørgsmålet til kendelse.

Til brug for afgørelsen om dørlukning er der bl.a. fremlagt udtalelser af 16. marts 2022 og 13. april 2023 fra FE. I udtalelserne har FE redegjort for vigtigheden af at beskytte oplysningerne i sagen og beskrevet de skadevirkninger, som behandling af sagen for åbne døre vil kunne medføre.

Ved kendelse af 12. maj 2023 bestemte Københavns Byret, at dørene lukkes under hovedforhandlingen. Af begrundelsen fremgår:

”Tiltalte er ved anlageskrift af 21. februar 2023 tiltalt for fem forhold vedrørende overtrædelse af straffelovens § 109 ved gennem udtalelser til flere medier direkte eller indirekte at have bekræftet eksistensen af et såkaldt kabelsamarbejde mellem Forsvarets Efterretningstjeneste og amerikanske NSA. Tiltalte har nægtet sig skyldig, og sagen skal behandles under medvirken af domsmænd med fuld bevisførelse.

Anlageskriftet er ikke udleveret til tiltalte, og det er alene i ekstraheret form offentliggjort, idet hverken gerningssteder og -tidspunkter eller de konkrete udtalelser er offentliggjort.

Efter de foreliggende oplysninger forventes tiltalte at afgive forklaring under hovedforhandlingen. Tiltalte må i den forbindelse forventes at forklare nærmere om sin konkrete viden om kablesamarbejdet.

Efter anklagemyndighedens tilkendegivelser vil anklagemyndighedens bevisførelse i sagen medføre en bekræftelse af eksistensen af kablesamarbejdet, og der vil herunder fremkomme detaljerede oplysninger om etableringen af samarbejdet samt om omfanget og anvendelsen heraf. Dette vil efter det oplyste ske ved vidneførelse og dokumentation af erklæringer.

Efter forsvarerens tilkendegivelser vil tiltalte ikke bestride at have fremsat de omtvistede udtalelser, og det vil blive gjort gældende, at eksistensen af kablesamarbejdet er almindelig kendt. Det må derfor forventes, at der fra forsvarers side vil være bevisførelse desangående.

På ovenstående baggrund kan det herefter lægges til grund, at der under hovedforhandlingen allerede ved oplæsningen af anklageskriftet og efterfølgende under hele bevisførelsen løbende vil blive omtalt særdeles fortrolige oplysninger om Forsvarets Efterretningstjenestes virksomhed i form af et konkret samarbejde med en fremmed magt.

Retten finder efter en samlet afvejning af hensynet til offentlighedens betydelige interesse i at kunne følge sagen over for væsentlige hensyn til statens forhold til fremmede magter, at der er grundlag for forud for hovedforhandlingen at træffe bestemmelse om, at denne i sin helhed skal foregå for lukkede døre i medfør af retsplejelovens § 29, stk. 1, nr. 2. Retten har navnlig lagt vægt på sagens karakter og indholdet af Forsvarets Efterretningstjenestes udtalelser, og at sagens materiale som helhed er at betragte som højt klassificerede oplysninger, uanset at der indgår oplysninger fra åbne kilder."

Ved kendelse af 25. august 2023 stadfæstede landsretten byrettens kendelse. Af landsrettens begrundelse fremgår:

"T er ved anklageskrift af 20. februar 2023 tiltalt for fem forhold vedrørende overtrædelse af straffelovens § 109, stk. 1. Ifølge tiltalen har T som tidligere forsvarsminister og medlem af Udvalget vedrørende Efterretningstjenesterne røbet hemmelige oplysninger om et samarbejde med NSA om aflytning af datatrafikkabler i forbindelse med interviews i 2020 og 2021, der er gengivet eller bragt i medierne. Efter tiltalen er der tale om hemmelige oplysninger, hvorpå statens sikkerhed og rettigheder i forhold til fremmede stater beror, og om, at hemmeligholdelsen af oplysningerne har afgørende betydning for Forsvarets Efterretningstjenestes evne til at varetage sine opgaver vedrørende Danmarks sikkerhed.

Anklagemyndigheden har efter det oplyste meddelt flere medier aktindsigt i en ekstraheret udgave af anklageskriftet. Det fremgår af den ekstraherede udgave af anklageskriftet, at T er tiltalt for overtrædelse af straffelovens § 109, stk. 1, ved at have røbet hemmelige oplysninger i flere tilfælde. Det fremgår ikke af den ekstraherede udgave af anklageskriftet, hvilke hemmelige oplysninger T har røbet, under hvilke omstændigheder det er sket, og hvornår det er sket.

Det følger af grundlovens § 65, stk. 1, at der i retsplejen gennemføres offentlighed og mundtlighed i videst muligt omfang. Ifølge retsplejelovens § 28 a, stk. 1, er retsmøder offentlige, medmindre andet er bestemt ved lov eller i medfør af lov.

Efter retsplejelovens § 29, stk. 1, nr. 2, kan retten bestemme, at et retsmøde skal holdes for lukkede døre, når statens forhold til fremmede magter eller særlige hensyn til disse i øvrigt kræver det.

Efter Menneskerettighedskonventionens artikel 6, stk. 1, skal retshandlinger i bl.a. straffesager som udgangspunkt være offentlige. Pressen og offentligheden kan dog udelukkes helt eller delvis fra retsforhandlingerne af hensyn til bl.a. den offentlige orden eller den nationale sikkerhed i et demokratisk samfund eller under særlige omstændigheder i det efter rettens mening strengt nødvendige omfang, når offentlighed ville skade retfærdighedens interesser. Det følger endvidere af Menneskerettighedsdomstolens praksis, at tilstedeværelse af klassificerede oplysninger i sagens akter ikke i sig selv kan begrunde, at der træffes beslutning om dørlukning. Der skal foretages en vurdering, hvor de hensyn, der ligger bag princippet om, at retsmøder som udgangspunkt skal være offentlige, afvejes over for de modstående hensyn, som efter artikel 6 kan begrunde dørlukning, jf. bl.a. Menneskerettighedsdomstolens dom af 17. december 2013 i sagen Nikolova og Vandova mod Bulgarien (sag 20688/04), præmis 74, hvorefter de nationale domstole skal overveje, om dørlukning er nødvendigt i det konkrete tilfælde, og at dørlukning skal begrænses til det strengt nødvendige for at varetage denne interesse.

Nærværende sag angår, om statens forhold til fremmede magter eller særlige hensyn til disse i øvrigt kræver, at hele eller dele af hovedforhandlingen skal foregå for lukkede døre, jf. retsplejelovens § 29, stk. 1, nr. 2.

Straffesagen omhandler kvalificerede overtrædelser af en tavshedspligt, der påhviler T som tidligere forsvarsminister og medlem af Udvalget vedrørende Efterretningstjenesterne. Sagen har været omtalt i flere medier og har en betydelig offentlig interesse. Kravene til de hensyn, der skal begrunde, at retsmøder i sagen holdes for lukkede døre, må efter bl.a. Menneskerettighedsdomstolens praksis vedrørende Menneskerettighedskonventionens artikel 6, stk. 1, ses i dette lys. Udgangspunktet om offentlighed i retsplejen bør derfor søges fraveget i mindst muligt omfang.

Ved afgørelsen af spørgsmålet om dørlukning skal der foretages en samlet afvejning i forhold til de angivne hensyn i retsplejelovens § 29, stk. 1, nr. 2, sagens karakter, de oplysninger, der må forventes at fremkomme under hovedforhandlingen, og den offentlige interesse i at kunne følge sagen i offentlige retsmøder.

Det er oplyst, at hovedforhandlingen er berammet til 14 retsdage, og at de centrale bevisemaer er, om de konkrete udtalelser fra T, som er nævnt i anklageskriftet, angår statens hemmelige underhandlinger, rådslagninger eller beslutninger, om statens sikkerhed eller rettigheder i forhold til fremmede magter beror på de pågældende oplysninger, og om der ved udtalelserne er sket en røbelse eller videregivelse af sådanne statshemmeligheder.

Anklagemyndigheden har til støtte for sine synspunkter henvist til navnlig FE's erklæring af 16. marts 2022 og 13. april 2023.

Forsvareren har anført navnlig, at oplysningerne omfattet af tiltalen var almindeligt kendte på de nærmere angivne gerningstidspunkter, og at dette forhold også må indgå i afvejningen af, om de klassificerede oplysninger kan begrunde dørlukning. Landsretten bemærker i den anledning, at det af forsvareren anførte angår et helt centralt bevistema under straffesagen, og at en stillingtagen hertil må forventes at forudsætte en omfattende bevisførelse herom. Under de foreliggende omstændigheder finder landsretten, at det forhold, at bl.a. kabelsamarbejdet flere gange forud for de udtalelser, der er rejst tiltale for, er omtalt i mediernes, ikke kan tillægges afgørende betydning for spørgsmålet om dørlukning.

To dommere (Kaspar Linkis og Rikke Skovby) udtaler:

Efter de foreliggende oplysninger er et helt centralt omdrejningspunkt i sagen tiltaltes omtale af en efterretningsmæssig indhentningskapacitet i form af et samarbejde med en fremmed magt om aflytning af datatrafikkabler. Det må antages, at hovedforhandlingen i meget vidt omfang og løbende vil berøre oplysninger om indhentningskapaciteten, hvis eksistens ikke er bekræftet af myndighederne.

Med henvisning til udtalelserne fra FE finder vi det tilstrækkeligt sandsynliggjort, at det vil kunne skade samarbejdet med efterretningstjenester i andre lande og dermed forringe FE's muligheder for at varetage sine opgaver vedrørende Danmarks sikkerhed, hvis oplysningerne om indhentningskapaciteten kommer frem og dermed bekræftes i retsmøder, der holdes for åbne døre.

På denne baggrund finder vi efter en samlet afvejning, at statens forhold til fremmede magter kræver, at retsmøderne under hovedforhandlingen holdes for lukkede døre, jf. retsplejelovens § 29, stk. 1, nr. 2, for så vidt angår de dele af hovedforhandlingen, hvor sådanne oplysninger fremkommer og behandles.

Henset til indholdet af anklageskriftet og temaerne for bevisførelsen finder vi, at hovedforhandlingen i det hele må holdes for lukkede døre.

Vi stemmer derfor for at stadfæste byrettens afgørelse om, at dørene lukkes under hovedforhandlingen.

En dommer (Lone Dahl Frandsen) udtaler:

Uanset at FE i nærværende sag har afgivet udtalelser, der indeholder en nærmere konkretisering af, hvilken kapacitet der i et åbent retsmøde vil blive afsløret, og hvilke skadevirkninger dette vil kunne have for statens forhold til fremmede magter, finder jeg på det foreliggende grundlag og efter en samlet afvejning, at betingelserne for dørlukning i retsplejelovens og efter Menneskerettighedskonventionen ikke kan ses for opfyldt i forhold til hovedforhandlingen som helhed, og at der derfor ikke forud for hovedforhandlingen er grundlag for at træffe afgørelse herom.

Det er herved også tillagt betydning, at en central del af bevisførelsen under hovedforhandlingen vil angå spørgsmål om, hvorvidt oplysningerne omfattet af tiltalen var almindeligt kendte på de angivne gerningstidspunkter, og at dette efter det oplyste vil blive søgt belyst bl.a. ved dokumentation af en lang række offentligt tilgængelige avisartikler mv. Herudover er det indgået i afvejningen, at hovedforhandlingen er berammet

til 14 retsdage, og at jeg finder, at det i praksis må være muligt at opdele hovedforhandlingen i en lukket del, der omfatter oplysninger som angivet i retsplejelovens § 29, stk. 1, nr. 2, og en åben del, der omfatter øvrige oplysninger.

Jeg stemmer derfor for, at hovedforhandlingen delvist skal foregå for åbne døre.

Der afsiges kendelse i overensstemmelse med stemmeflertallet.”

Anbringender

T har anført navnlig, at straffesagen mod ham i videst muligt omfang skal holdes for åbne døre i overensstemmelse med det grundlæggende princip i grundlovens § 65. Enhver dørlukning vil være et indgreb i hans vidtstrakte ret til at ytre sig efter Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 10.

Sagen er som følge af sin væsentlige demokratiske betydning blevet dækket intensivt og fylder i den offentlige debat på alle niveauer. Mediedækningen vil fortsætte uanset dørlukning. Han har ligesom offentligheden en væsentlig interesse i, at sagen dækkes på baggrund af korrekte oplysninger, som offentligheden direkte kan forholde sig til.

Dørlukning kan få negativ indflydelse på hans tillid til processen mod ham og på dele af offentlighedens tillid hertil, herunder fordi tiltalen mod ham i anledning af den berettigede magtkritik er påbudt af justitsministeren efter en næsten ubrudt kæde af fejlbeslutninger truffet bl.a. af statsministeren og den tidligere forsvarsminister, hvilket er almindeligt kendt. Dørlukning i sin helhed i en sag som den foreliggende er også egnet til at skabe bekymring for inddragelse af uvedkommende hensyn i retsplejen.

Ved afvejningen af, om sagens klassificerede oplysninger kan begrunde dørlukning, må domstolene nødvendigvis vurdere, hvorvidt de klassificerede oplysninger er almindeligt kendt eller offentligt tilgængelige på tidspunktet for afgørelsen om dørlukning.

Sagens kerne er udførligt beskrevet gennem længere tid af medierne og er på nuværende tidspunkt ikke blot almindeligt kendt og offentlig tilgængelig, men kendt af enhver dansker med interesse for samfundsforhold. Den er folkeeje. Det bør derfor højst komme på tale at overveje delvis dørlukning under straffesagen.

Det følger af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis, at kravet om offentlighed efter Menneskerettighedskonventionens artikel 6 skal tilgodese, at parterne ikke bliver udsat for en hemmelig retspleje med risiko for, at afgørelser træffes på baggrund af uvedkommende hensyn, og at offentlighedens kendskab til retsplejen styrker den almene tillid til retsvæsenet.

Det bemærkes i den forbindelse, at ytringsfriheden efter Menneskerettighedskonventionens artikel 10 også beskytter retten til at modtage information. I beskyttelsen af ytringsfriheden ligger bl.a. en særlig beskyttelse af medierne, der har til opgave at udbrede information til almenheden.

Politikeres ytringsfrihed nyder herudover en særlig beskyttelse af hensyn til deres stilling i det demokratiske samfund, og beskyttelsen mod indgreb er større, når det angår ytringer, der er af offentlig interesse, og når ytringen angår kritik af regeringen eller andre offentlige myndigheder.

Det kan ikke føre til brud på tilliden mellem FE og samarbejdspartnere, hvis domstolene i en straffesag efter straffelovens § 109 om en fremtrædende oppositionspolitikers udtalelser fastholder grundlovens almindelige ordening trods begæring af anklagemyndigheden om dørlukning.

Han vil under hovedforhandlingen have forståelse for rimeligt begrundede begæring om delvis dørlukning, da han bestemt ikke ønsker, at der skal påføres FE større skade end den, der allerede er påført tjenesten af regeringen og myndighederne i det forløb, der udadtil tog sin begyndelse, da TET den 24. august 2020 udsendte sin pressemeddelelse.

Anklagemyndigheden har anført navnlig, at landsrettens kendelse skal stadfæstes, da betingelserne for dørlukning i retsplejelovens § 29, stk. 1, nr. 2, er opfyldt, og da det ikke er muligt at opdele hovedforhandlingen i en åben og lukket del på en hensigtsmæssig og administrerbar måde, som vil give offentligheden et meningsfuldt indblik i sagen.

I UfR 2023.4567 har Højesteret fastslået, hvilken prøvelse retten skal foretage ved afgørelsen af spørgsmål om dørlukning i sager, hvor anklagemyndigheden på baggrund af erklæringer fra

f.eks. efterretningstjenesterne gør gældende, at sagens oplysninger er af betydning for statens sikkerhed og forholdet til fremmede magter og gør dørlukning påkrævet.

Såvel byretten som landsretten har i kendelserne anvendt de principper, som Højesteret har anvist i UfR 2023.4567. Retterne har således foretaget en konkret efterprøvelse af FE's erklæringer og har fundet, at de påberåbte behov for hemmeligholdelse af oplysningerne og skadevirkningerne, hvis oplysningerne måtte komme frem i et åbent retsmøde, er tilstrækkeligt konkretiseret og sandsynliggjort til, at retterne har kunnet efterprøve behovet for dørlukning og vurdere dette over for hensynet til offentlighed. Behovet for dørlukning er således tilstrækkeligt belyst ved de fremlagte erklæringer.

Da spørgsmålet om dørlukning i denne sag afgøres forud for hovedforhandlingen, må prøvelse ske på et mere foreløbigt grundlag. Der kan derfor heller ikke stilles de samme krav til detaljeringsgraden i oplysningerne, som kræves for en domfældelse eller anden endelig materiel retsafgørelse.

Retten kan ikke ved afgørelsen om dørlukning forud for hovedforhandlingen vurdere, om de omhandlede oplysninger må anses for almindeligt kendt eller offentligt tilgængelige, idet denne vurdering må foretages af den dømmende ret på baggrund af den fuldstændige bevisførelse. Det spørgsmål angår således sagens materielle afgørelse.

Det samme gælder det, forsvareren har anført om Ts ytringsfrihed som politiker, jf. Menneskerettighedskonventionens artikel 10. Om hensyn hertil kan tillægges betydning for sagens afgørelse, henhører under den dømmende domstols kompetence.

Efter anklagemyndighedens opfattelse kan retten ikke ved en afgørelse om dørlukning tage stilling til, om de forelagte oplysninger bør være klassificeret eller ej, men alene om anklagemyndigheden har fremlagt oplysninger, som i tilstrækkelig grad godtgør, at betingelserne for dørlukning er opfyldt.

Den fortsatte opretholdelse af klassificeringen af oplysningerne i sagen forfølger et legitimt formål.

Såvel byretten som landsretten har fundet, at det efter indholdet af anklageskriftet og temaerne for bevisførelsen ikke er praktisk muligt at behandle en del af hovedforhandlingen for åbne døre. Rigtigheden af denne vurdering understøttes af, at sagen og dermed hovedforhandlingen – uanset det relativt store antal retsdage – i det hele angår oplysninger om eller med så nær tilknytning til sagens kerne, at der ikke er temaer, der kan udskilles til selvstændig behandling for åbne døre.

Det bemærkes i den forbindelse, at landsrettens mindretals begrundelse efter anklagemyndighedens opfattelse ikke i tilstrækkelig grad tager højde for den sammenstillingsrisiko, som en delvis behandling af sagen for åbne døre medfører.

Mindretallets fremgangsmåde vil derudover indebære, at anklageren, forsvareren og dommeren løbende under hovedforhandlingens åbne del vil skulle vurdere, om de oplysninger, der kommer frem eller vil blive spurgt ind til, omhandler de emner, der ifølge mindretallet kan begrunde dørlukning. Hver afgørelse herom kan derefter være genstand for kære, jf. retsplejelovens § 968, stk. 4, nr. 4. Dette vil i praksis gøre det umuligt på forsvarlig vis at tilrettelægge og gennemføre hovedforhandlingen.

Hertil kommer, at f.eks. anklageren ikke under afhøringen vil kunne forhindre, at den afhørte under sin besvarelse af et ellers afgrænset spørgsmål kommer med eventuelt bredere funderede udtalelser, som afslører de oplysninger, der kan begrunde dørlukning.

Det bemærkes afslutningsvis, at anklagemyndigheden er bevidst om, at hensynet til offentlighed i retsplejen er særdeles vigtigt i et demokratisk samfund, og at dørlukning kun må ske i strengt nødvendigt omfang. Dette hensyn må dog afvejes over for andre hensyn, der også er overordentligt vigtige for samfundet at beskytte, navnlig hensynet til statens forhold til fremmede magter og den deri liggende beskyttelse af statens sikkerhed.

DR, Politiken, Ritzaus Bureau og TV2 har anført navnlig, at dørene ikke skal lukkes under hele hovedforhandlingen, da sagen mod T har betydelig offentlig interesse, og da en fuldstændig mørklægning af sagen ud fra et demokratisk synspunkt er i strid med grundlæggende regler om offentlighed i retsplejen, herunder navnlig det såkaldte tillidshensyn.

I praksis spiller medierne en afgørende rolle ved at indhente og formidle relevant information til offentligheden, herunder dækning af relevante straffesager. Hensynene bag retsplejelovens § 29, stk. 1, nr. 2, kan efter en samlet afvejning ikke føre til, at dørene skal lukkes under hele sagen.

I denne sag illustrerer de faktiske omstændigheder, at selv om sagen indeholder højt klassificerede oplysninger, er der også elementer, som ikke handler om kernen af den forbrydelse, som anklagemyndigheden mener, at T har begået.

Det er ubestridt, at væsentlige hensyn til statens forhold til fremmede magter skal beskyttes. Det må imidlertid være muligt at tilrettelægge sagen, så offentligheden kan høre, hvilke overvejelser T gjorde sig i forbindelse med de afgivne oplysninger. Det forekommer utænkeligt, at dele af Ts svar i retten ikke kan tåle at komme frem i offentligheden. Det samme er tilfældet for vidners forklaring om processen frem til tiltalen af T.

Sagen har en særegen offentlig interesse og betydning, og den indeholder flere principielle og væsentlige spørgsmål. Der er tale om en straffesag mod en person, som har været mangeårigt medlem af Folketinget, og som har bestridt poster som finansminister, forsvarsminister og været formand for Udvalget vedrørende Efterretningstjenesterne.

Hvis de ytringer, som tiltalen angår, indgår i en offentlig debat, hvor T som oppositionspolitiker har udtalt kritik af den daværende regering, er der en særskilt og særlig offentlig interesse i at få kendskab til netop denne sammenhæng.

Uanset at anklagemyndigheden er underlagt et krav om objektivitet, kan hemmeligholdelse føre til spekulationer om, at der ligger skjulte motiver bag. For at imødegå spekulationer af den type er den højest mulige grad af offentlighed af afgørende betydning. Det er essentielt, at lægmand kan få en forståelse for, hvorfor retten dømmer, som den gør.

Højesterets begrundelse og resultat

1. Sagens baggrund og problemstilling

T er tiltalt for overtrædelse af straffelovens § 109, stk. 1, ved i forbindelse med en række interviews at have røbet eller videregivet hemmeligheder af betydning for statens sikkerhed.

Sagen angår, om der er grundlag for forud for hovedforhandlingen at bestemme, at hovedforhandlingen helt eller delvist skal foregå for lukkede døre af hensyn til statens forhold til fremmede magter, jf. retsplejelovens § 29, stk. 1, nr. 2, sammenholdt med § 845, stk. 1, nr. 2.

2. Reglerne om offentlighed i retsplejen og om dørlukning

Grundlovens § 65, stk. 1, bestemmer, at i retsplejen gennemføres offentlighed og mundtlighed i videst muligt omfang. Ifølge retsplejelovens § 28 a, stk. 1, er retsmøder offentlige, medmindre andet er bestemt ved lov eller i medfør af lov.

Efter retsplejelovens § 29, stk. 1, nr. 2, kan retten bestemme, at et retsmøde skal holdes for lukkede døre, når statens forhold til fremmede magter eller særlige hensyn til disse i øvrigt kræver det.

Efter Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 6, stk. 1, skal retsforhandlinger i bl.a. straffesager som udgangspunkt være offentlige. Pressen og offentligheden kan dog udelukkes helt eller delvist fra retsforhandlingerne af hensyn til bl.a. den offentlige orden eller den nationale sikkerhed i et demokratisk samfund eller under særlige omstændigheder i det efter rettens mening strengt nødvendige omfang, når offentlighed ville skade retfærdighedens interesser.

Som anført i Højesterets kendelse af 27. juni 2023 (UfR 2023.4567) fremgår det af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis, at tilstedeværelse af klassificerede oplysninger i sagens akter ikke i sig selv kan begrunde, at der træffes beslutning om dørlukning. Der skal foretages en vurdering, hvor de hensyn, der ligger bag princippet om, at retsmøder som udgangspunkt skal være offentlige, afvejes over for de modstående hensyn, som efter artikel 6 kan begrunde dørlukning, jf. bl.a. Domstolens dom af 17. december 2013 i sagen Nikolova og Vandova mod Bulgarien (sag 20688/04), præmis 74. Inden nationale domstole træffer beslutning om dørlukning, skal de overveje, om dette er nødvendigt i det konkrete tilfælde, og dørlukning skal begrænses til det strengt nødvendige for at varetage denne interesse, jf. den nævnte præmis 74.

Det følger af den nævnte højesteretskendelse, at anklagemyndigheden i sin redegørelse for, at der foreligger omstændigheder, som kan begrunde dørlukning, i fornødent omfang skal konkretisere, hvorfor oplysningerne er fortrolige, og hvorfor det vil kunne skade statens forhold til fremmede magter, hvis oplysningerne kommer til offentlighedens kundskab. I modsat fald vil den efterprøvelse heraf og den vurdering af nødvendigheden af at lukke dørene, som domstolene efter retsplejeloven og Menneskerettighedskonventionen skal foretage, ikke være mulig.

3. Den konkrete sag

3.1. Overordnede bemærkninger

Straffesagen mod T har betydelig offentlig interesse. Kravene til de hensyn, der skal begrunde, at hovedforhandlingen holdes for lukkede døre, må efter bl.a. Menneskerettighedsdomstolens praksis vedrørende Menneskerettighedskonventionens artikel 6, stk. 1, ses i dette lys.

Anklagemyndigheden har anført, at betingelserne i retsplejelovens § 29, stk. 1, nr. 2, for at lukke dørene under hele hovedforhandlingen er opfyldt. Til støtte herfor har anklagemyndigheden henvist til navnlig Forsvarets Efterretningstjenestes (FE) udtalelser af 16. marts 2022 og 13. april 2023.

Straffesagen angår videregivelse af oplysninger om et samarbejde mellem FE og den amerikanske efterretningstjeneste NSA om aflytning af datatrafikkabler.

Højesteret lægger efter de foreliggende oplysninger til grund, at kablesamarbejdets eksistens på nuværende tidspunkt må anses for offentligt kendt. Højesteret finder, at de hensyn, som ligger bag ønsket om at undgå at bekræfte kablesamarbejdets eksistens, ikke gør det nødvendigt, at dørene lukkes under hovedforhandlingen, når de afvejes over for de hensyn, der taler for offentlighed.

Højesteret lægger samtidig til grund, at der er oplysninger om kablesamarbejdet, herunder om den nærmere fremgangsmåde ved indhentning af oplysninger, og om hvilke informationer der tilvejebringes, som ikke er offentligt kendt. Der kan endvidere være oplysninger om eventuelle skadevirkninger af Ts udtalelser, som ikke er offentligt kendt.

Højesteret finder, at det er tilstrækkelig sandsynliggjort, at bevisførelse i et åbent retsmøde vedrørende mere detaljerede oplysninger om kabelsamarbejdet og oplysninger om eventuelle skadevirkninger vil kunne være til skade for statens forhold til fremmede magter. Der vil derfor kunne være grundlag for at lukke dørene under dele af hovedforhandlingen, hvis de hensyn, som ligger bag ønsket om at undgå offentliggørelse eller bekræftelse af sådanne oplysninger, vejer tungere end de hensyn, der taler for offentlighed.

Spørgsmålet er herefter, i hvilket omfang dørene efter det foran anførte skal lukkes under hovedforhandlingen af hensyn til statens forhold til fremmede magter. Inden dette spørgsmål behandles nærmere, bemærkes, at Højesteret på det foreliggende grundlag kun har mulighed for at tage stilling til, om der skal ske dørlukning i forbindelse med oplæsning af anklageskriftet samt dele af bevisførelsen. Med hensyn til den øvrige bevisførelse kan Højesteret angive retningslinjer, som afgørelse om dørlukning må træffes efter.

3.2. Oplæsning af anklageskriftet

T er som nævnt tiltalt for at røbe eller videregive hemmeligheder i interviews, som er bragt i en række større danske nyhedsmedier. Offentligheden har således på nuværende tidspunkt allerede kendskab til indholdet af udtalelserne.

Højesteret finder, at anklageskriftet kan oplæses for åbne døre under hovedforhandlingen. Anklageskriftet indeholder således ikke oplysninger, som gør det nødvendigt, at dørene lukkes, når de hensyn, som ligger bag ønsket om at undgå at bekræfte disse oplysninger, afvejes over for de hensyn, der taler for offentlighed.

3.3. Bevisførelsen

Det er et bevisspørgsmål under sagen, om de oplysninger, som er beskrevet i anklageskriftet, var offentligt kendt på gerningstidspunkterne. Efter det oplyste vil bevisførelsen bl.a. bestå i dokumentation af avisartikler. Højesteret finder, at statens forhold til fremmede magter ikke gør det nødvendigt, at dørene lukkes under denne del af hovedforhandlingen.

Der vil heller ikke være grundlag for at lukke dørene ved bevisførelse bl.a. om Ts bevæggrunde for at fremsætte de udtalelser, som tiltalen omfatter, og om hans personlige forhold.

Derimod vil der kunne være grundlag for at lukke dørene under dele af hovedforhandlingen, i det omfang bevisførelsen angår mere detaljerede oplysninger om kabelsamarbejdet, som ikke fremgår af anklageskriftet, eller oplysninger om eventuelle skadevirkninger af Ts udtalelser. En sådan bevisførelse vil bl.a. kunne bestå i forklaringer fra T eller ansatte i FE.

Der er afsat 14 retsdage til hovedforhandlingen, og Højesteret bemærker, at byretten kan omgøre en beslutning om dørlukning, hvis det under hovedforhandlingen viser sig, at det ikke længere er påkrævet at lukke dørene for nogle oplysningers vedkommende.

4. Konklusion

Højesteret ændrer landsrettens kendelse, således at dørene kun kan lukkes under dele af hovedforhandlingen.

Thi bestemmes:

Landsrettens kendelse ændres, således at dørene kun kan lukkes under dele af hovedforhandlingen.

Statskassen skal betale omkostningerne for byret, landsret og Højesteret vedrørende spørgsmålet om dørlukning.