

# HØJESTERETS KENDELSE

## afsagt fredag den 27. oktober 2023

**Sag 55/2023**

Anklagemyndigheden

mod

T

(advokat René Offersen, beskikket)

I tidligere instanser er afsagt kendelse af Københavns Byret den 14. april 2023 (SS 1-7032/2023) og af Østre Landsrets 14. afdeling den 9. juni 2023 (S-1063-23).

I påkendelsen har deltaget fem dommere: Michael Rekling, Oliver Talevski, Kurt Rasmussen, Søren Højgaard Mørup og Mohammad Ahsan.

### **Påstande**

T har nedlagt påstand om, at straffesagen mod ham skal behandles under medvirken af nævninger.

Anklagemyndigheden har nedlagt påstand om stadfæstelse, således at straffesagen behandles under medvirken af domsmænd.

### **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 oplysninger, uagtet at oplysningerne var klassifi-

cerede 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.:

”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 indhentningskapaciteter.”

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. Sagen blev rejst som en domsmandssag.

Ved processkrift af 14. marts 2023 fremsatte advokat René Offersen på vegne af T begæring om, at sagen i medfør af retsplejelovens § 686, stk. 4, nr. 3, skal behandles under medvirken af nævninger, idet sagen angår ”politiske lovovertrædelser”.

Ved processkrift af 22. marts 2023 udtalte anklagemyndigheden sig imod, at sagen behandles under medvirken af nævninger, og nedlagde påstand om, at sagen skal behandles under medvirken af domsmænd, idet forholdene i tiltalen ikke kan anses for ”politiske lovovertrædelser”.

Ved kendelse af 14. april 2023 bestemte Københavns Byret, at sagen skal behandles under medvirken af domsmænd. Af kendelsen fremgår bl.a.:

”Efter retsplejelovens § 686, stk. 4, nr. 3, skal der medvirke nævninger i sager vedrørende politiske lovovertrædelser. Der er ikke i retsplejeloven eller i forarbejderne til bestemmelsen anført en nærmere definition af begrebet ”politiske lovovertrædelser”. Det må imidlertid på baggrund af retspraksis lægges til grund, at bestemmelsen har et snævert anvendelsesområde, og at afgørelsen af, om et forhold må anses for at vedrøre en politisk lovovertrædelse, skal træffes ud fra en bedømmelse af lovovertrædelsens genstand, herunder om der er tale om et angreb på det politiske system, jf. bl.a. Højesterets dom gengivet i U.2000.2234H. Den omstændighed, at der i en sag rejses tiltale for overtrædelse af bestemmelser i straffelovens kapitel 13 og 14 [kapitel 12 og 13] kan ikke i sig selv begrunde, at en sag skal behandles under medvirken af nævninger.

Der er i nærværende sag rejst tiltale for fem tilfælde af overtrædelser af straffelovens § 109, stk. 1, om at røbe eller videregive meddelelser om statens hemmelige underhandlinger, rådslagninger eller beslutninger i sager, hvorpå statens sikkerhed og rettigheder i forhold til fremmede stater beror, i forbindelse med tiltaltes interviews til forskellige danske medier i 2020 og 2021. Uanset om baggrunden herfor, som anført af tiltalte, har været som politiker at fremsætte en berettiget kritik af regeringen, findes lovovertrædelsens genstand – spørgsmålet om, hvorvidt der ved udtalelserne er sket en overtrædelse af tavshedspligten – ikke at være af politisk karakter.

Herefter, og da det af tiltalte i øvrigt anførte ikke kan føre til et andet resultat, tager retten anklagemyndighedens påstand til følge.

Thi bestemmes:

Denne sag behandles under medvirken af domsmænd.”

Ved kendelse af 9. juni 2023 stadfæstede Østre Landsret byrettens kendelse. Af landsrettens kendelse fremgår bl.a.:

”Retsgrundlag

Retsplejelovens § 686 indeholder bl.a. følgende bestemmelse:

”§ 686

...

*Stk. 4.* Nævninger medvirker i

...

3) straffesager vedrørende politiske lovovertrædelser.”

Af Retsplejerådets betænkning nr. 825/1977 om retternes kompetence og arbejdsform i straffesager, der blandt andet indeholder en gennemgang af bestemmelsens tilblivelse, fremgår bl.a.:

”2. *Oversigt og hovedsynspunkter*

...

Denne betænkning angår navnlig behandlingen af straffesager i landsretterne. Efter den nugældende ordning behandler landsretten nævningesager som 1. instans.

...

4. *Begrænsning i antallet af sager, der skal behandles under medvirken af nævninger*

4.1. *Baggrund for de gældende regler.*

1849-grundloven indeholdt følgende regel om lægmænds medvirken i straffesager:

”I Misgjerningssager og i Sager, der reise sig af politiske Lovovertrædelser, skulle Nævninger indføres.”

...

Hvilken Grændse nu her skal drages, maa det være den fremtidige Lovgivning forbeholdt at afgjøre; kun har man troet ogsaa her at kunne vælge det Ord, der i Fremtiden skal betegne denne Art af Sager, nemlig Misgjerningssager. Men foruden disse Sager er der en anden Klasse af Forseelser, som udentvivl, om de end maatte være af mindre betydende Natur, bør paakjendes af Nævninger, vi mene alle politiske Straffesager. Ogsaa dette Begreb kan blive nærmere at fastsætte ved Lovgivningen, men det er klart, at det omfatter alle de Trykkefrihedssager, som det i Folkefrihedens Interesse maa anses ønskeligt at unddrage de faste Statsdommeres udelukkende Domsret.”

Udkastet af 1875 til lov om strafferetsplejen, der var udarbejdet af den i 1868 nedsatte proceskommission, indeholdt i § 11 en regel, hvorefter de til landsretten henlagte sager, der angår en forbrydelse, for hvilken straffebestemmelsen hjemler livsstraf eller livsvarigt strafarbejde, eller nogen af de i 1866-straffelovens 20 Til anvendelse i henhold til Karnov Groups Licensvilkår kapitel 9-11 omhandlede forbrydelser (d.v.s. sager om ”Forbrydelser mod Statens udvortes Sikkerhed og Selvstændighed, Forbrydelser mod Statsforfatningen samt Forbrydelser mod Kongen og Kongehuset saavel som imod de lovgivende Forsamlinger m.m.”), behandlede under medvirken af nævninger.

...

I bemærkningerne udtaltes det (side 17-18) sammenfattende: ”Principet er, at Nævninger skulle medvirke i saadanne Landsretssager, hvis Beskaffenhed gjør dem egnede dertil. Dette maa nu siges ubetinget om de Sager, i hvilke der er Spørgsmaal om de yderste (absolute) Straffe, Loven kjender samt i Sager om politiske Forbrydelser.

...

I §§ 5 og 6 i udkastet af 1899, som blev afgivet af den i 1892 nedsatte proceskommission, fastsattes området for nævningesagsbehandling til landsretssager, der angik ... samt sager, der angik en forbrydelse, ... eller politiske forbrydelser.

I bemærkningerne sp. 14 f tiltrådte man betragtningerne i den tidligere kommissionsbetænkning om misgjerningssager, idet det præciseredes, at dette udtryk selvfølgelig ikke skulle tages i så vid betydning, at det omfattede alle strafbare handlinger lige til den mindste politiovertrædelse. ”Grundloven maa tværtimod antages dermed kun at

have villet betegne de alvorligere kriminelle Sager og iøvrigt at have givet et vist Spillerum.”

Med hensyn til politiske lovovertrædelser udtaltes det (sp. 17 f), ”at medens det tidligere Forslag under særligt Hensyn til Grundlovens Forskrift om Nævningers Medvirken i Sager, der rejse sig af politiske Lovovertrædelser, udtrykkelig havde henlagt Sager, der angik nogen af de i Straffelovens Kap. 9-11 omhandlede Forbrydelser, til ubetinget Nævningepaakendelse, er saadan Regel ikke medtaget i nærværende Udkast. Grunden hertil er den, at det indenfor Kommissionen med Styrke er hævdet, at Begrebet ”politiske Forbrydelser” ikke kan fyldestgøres ved Fremhævelsen af de nævnte Straffelovs-Kapitler, idet det ikke alene eller særlig bestemmes ved, hvad der er Forbrydelsens Genstand, men tillige ved andre Omstændigheder, særlig Forbrydelsens Motiv. ...”

Retsplejeloven af 1916 indeholder regler, der stemmer overens med de ovennævnte punkter i proceskommissionens udkast af 1899.

...

#### 4.2. De gældende regler.

...

Endelig har spørgsmålet om, hvorvidt der ved forståelsen af begrebet ”politiske lovovertrædelser” skal anlægges en såkaldt objektiv eller subjektiv fortolkning, gennem tiderne givet anledning til mange overvejelser.

Under den grundlovgivende rigsforsamlings forhandlinger anførte indenrigsministeren (Beretning om Forhandlingerne paa Rigsdagen, 1848-49, sp. 2487) bl.a., at han i så henseende kun kunne tænke sig, at pressesager og sager om handlinger, som nærmede sig eller gik ud på modstand mod statsmagten, skulle være omfattet af reglen.

Den grundlovgivende rigsforsamling tog imidlertid som anført ovenfor side 19-20 ikke stilling til begrebets nærmere indhold, men anførte blot som eksempler visse trykkefrihedsforbrydelser.

Medens kommissionsudkastet fra 1875 som nævnt henregne de i straffelovens kapitel 9-11 nævnte forbrydelser til politiske lovovertrædelser, undlod man i kommissionsudkastet af 1899 at foretage en positiv opregning af, hvilke forbrydelser der skulle anses som politiske lovovertrædelser, idet det anførtes, at det måtte bestemmes ved, hvad der var forbrydelsens genstand og andre omstændigheder, særligt forbrydelsens motiv.

Under rigsdagens forhandlinger forud for retsplejeloven af 1916 blev der derefter gjort en række forsøg på at definere begrebet politiske lovovertrædelser. Der blev således stillet forslag om en helt objektiv definition, en helt subjektiv definition og om en kombineret objektiv-subjektiv definition af begrebet. Imidlertid kunne der ikke opnås enighed om nogen af de foreslåede formuleringer, hvorfor man sluttelig bestemte sig for at undlade enhver bestemmelse af begrebet i loven. Afgrænsningen af begrebet ”sager, der rejser sig af politiske lovovertrædelser” beror herefter ganske på domstolenes praksis.

I de teoretiske fremstillinger af straffeprocessen har det været antaget, at praksis vil anlægge et objektivt kriterium, således at forbrydelsens objekt og ikke lovovertrædelsens sindelag er afgørende for, om forbrydelsen må karakteriseres som politisk.

...

Det fremgår af højesterets kendelser i sager af denne art, at højesteret er af den opfattelse, at et muligt politisk motiv til den påsigtede lovovertrædelse ikke gør strafforfølgningen til en nævningsesag. Det er derimod ikke muligt på grundlag af praksis at opstille en generel "positiv" definition af begrebet "politiske lovovertrædelser".

Følgende overtrædelser af straffeloven må herefter anses for at være nævningsesager: § 98; ... § 109, stk. 1...; samt sager, der rejser sig af politiske lovovertrædelser.

...

#### *4.4. Rådets overvejelser og forslag*

...

Overtrædelser af straffelovens kapitel 12 og 13, der drejer sig om forbrydelser mod statens selvstændighed og sikkerhed og forbrydelser mod statsforfatningen og de øverste statsmyndigheder m.v., forekommer i normale tider næsten ikke. Overtrædelserne vil endvidere i de fleste tilfælde være omfattet af den særlige regel om politiske forbrydelser, jfr. ovenfor i afsnit 4.1. om forarbejderne til retsplejelovens bestemmelse om, hvilke sager der er nævningsesager, og de vil i øvrigt tillige jævnlige efter deres karakter ligge inden for området af sager, der naturligt opfattes som misgerningssager.

...

#### *9. Bemærkninger til lovudkastet*

...

Rådet er kommet til det resultat, at der ikke er grundlag for at ændre reglerne for så vidt angår de i straffelovens kapitler 12 og 13 nævnte lovovertrædelser, der drejer sig om forbrydelser mod statens selvstændighed og sikkerhed og forbrydelser mod statsforfatningen og de øverste statsmyndigheder m.v. Disse forbrydelser vil i de fleste tilfælde være politiske forbrydelser og vil desuden hyppigt på grund af deres karakter ligge inden for det område, der har været nævnt som misgerningssager."

I Retsplejerådets betænkning nr. 1352/1998 om nævningsesager er det om politiske lovovertrædelser anført bl.a.:

#### *"Kapitel 5 - De gældende regler om behandlingen af nævningsesager og deres baggrund* *1. De gældende regler*

...

##### *1.2. Afgrænsningen af, hvilke sager der er nævningsesager*

...

Ved afgørelsen af, om en sag er en politisk lovovertrædelse, lægges der vægt på lovovertrædelsens genstand, dvs. om den retter sig mod statens selvstændighed og sikkerhed eller de øverste statsorganer, og ikke på gerningsmandens motiv. Det er således som

udgangspunkt kun overtrædelser af straffelovens kapitel 12 og 13 og formentlig § 141, der kan betegnes som politiske lovovertrædelser.”

...

kendelse:

Efter bestemmelsen i retsplejelovens § 686, stk. 4, nr. 3, skal der medvirke nævninger i sager vedrørende politiske lovovertrædelser. Hverken lovbestemmelsens ordlyd eller forarbejder indeholder fortolkningsbidrag til forståelsen af begrebet politisk lovovertrædelse. Det er således overladt til retsanvendelsen at foretage den nærmere vurdering af, om en konkret tiltale vedrører en politisk lovovertrædelse.

Efter retspraksis lægges der vægt på lovovertrædelsens genstand, dvs. om den retter sig mod statens selvstændighed og sikkerhed eller de øverste statsorganer, og ikke på gerningsmandens motiv. Der er endvidere anlagt en snæver fortolkning af begrebet, således at formentlig kun overtrædelser af bestemmelserne i straffelovens kapitel 12 og 13 og § 141 kan komme på tale som politiske lovovertrædelser. Henset til bestemmelsens tilblivelse må det dog lægges til grund, at ikke alle lovovertrædelser omfattet af de nævnte bestemmelser anses for politiske lovovertrædelser, og der må således foretages en konkret vurdering af de enkelte forhold, der er til pådømmelse. I retspraksis er der alene ganske få eksempler på, at en lovovertrædelse anses for ”politisk”. Det er udelukkende sket i en sag om forberedelse af et statskup (U1927.487S), en sag om forsøg på at hindre en valghandling (U1936.610/2Ø) og to sager om forhånelser af fremmede staters flag (U1934.589Ø og U1936.820Ø).

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 [udeladt] 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 sin opgaver vedrørende Danmarks sikkerhed. Det fremgår af tiltalen, at Ts udtalelser til medierne i et vist omfang indeholder kritik af statslige myndigheder, herunder den daværende forsvarsminister og statsministeren, i forbindelse med Tilsynet med Efterretningstjenesternes udsendelse af en pressemeddelelse.

Som tiltalen er udformet, finder landsretten, at den angår kvalificerede overtrædelser af en tavshedspligt, der påhviler T som tidligere forsvarsminister og medlem af Udvalget vedrørende Efterretningstjenesterne. Landsretten finder endvidere, at den krænkede interesse eller beskyttelsesobjektet i tiltalen er sikkerhedspolitiske hemmeligheder af betydning for statens sikkerhed og rettigheder i forhold til fremmede magter og for Forsvarets Efterretningstjenestes evne til at varetage sine opgaver vedrørende Danmarks sikkerhed.

To dommere (Kaspar Linkis og Rikke Skovby) udtaler:

Efter en samlet vurdering finder vi, at de lovovertrædelser, der er rejst tiltale for, ikke retter sig imod statens selvstændighed og sikkerhed eller de øverste statsorganer på en sådan måde, at de kan anses for politiske lovovertrædelser, jf. retsplejelovens § 686, stk. 4, nr. 3. Det kan ikke føre til et andet resultat, at T på tidspunktet for udtalelsernes frem-



sættelse var folketingspolitiker, eller at hans motiv for at fremsætte udtalelserne i hvert fald til dels var af politisk karakter, jf. herved Højesterets kendelse af 2. december 1974 (gengivet i U1975.80H). Vi stemmer derfor for at stadfæste byrettens kendelse.

Én dommer (Lone Dahl Frandsen) udtaler:

Efter en samlet vurdering af sagens omstændigheder finder jeg, at de lovovertrædelser, der er rejst tiltale for efter straffelovens § 109, stk. 1, og det beskrevne gerningsindhold, har en sådan politisk karakter, at straffesagen må anses for at vedrøre politiske lovovertrædelser, jf. retsplejelovens § 686, stk. 4, nr. 3. Jeg stemmer derfor for at tage Ts påstand til følge.

Der afsiges kendelse i overensstemmelse med stemmeflertallet.

Thi bestemmes:

Byrettens kendelse stadfæstes.”

### **Anbringender**

T har anført navnlig, at straffesagen skal behandles under medvirken af nævninger, da sagen angår overtrædelse af straffelovens § 109 om landsskadelig virksomhed, der findes i straffelovens kapitel 12. Sagen angår dermed en af de lovovertrædelser, der efter det i retspraksis om retsplejelovens § 686, stk. 4, nr. 3, fastlagte objektive kriterium må betegnes som en politisk forbrydelse.

Tiltalen er efter straffelovens § 110 f sket efter påbud fra justitsministeren. Justitsministeren påbød tiltalen for landsskadelig virksomhed, fordi han som fremtrædende oppositionspolitiker anvendte sin ytringsfrihed til at kritisere regeringen/myndighederne for håndteringen af FE-sagen. Som led i sin magtkritik fremsatte han de udtalelser, der er omfattet af tiltalen.

Han anså de klassificerede oplysninger i sine ytringer for at være almindelig kendt/offentlig tilgængelig viden. Ingen af udtalelserne omfattet af tiltalen kan isoleret betragtet siges at have været direkte nødvendige for hans magtkritik, men i alle fem forhold er der tale om udtalelser, der angår FE-sagen som helhed, og som i alle tilfælde er blevet fremkaldt efter spørgsmål fra en journalist.

Han medvirkede ikke i interviewene med det formål at dele klassificerede oplysninger, således som det f.eks. kan gøre sig gældende for en whistleblower, men for som den dengang eneste fremtrædende oppositionspolitiker at anfægte regeringens/myndighedernes kritisable

håndtering af FE-sagen. Der er ikke tale om ytringer fremsat uopfordret i bøger eller kronikker.

Den fremsatte kritik af regeringens håndtering af FE-sagen er berettiget og relevant. Hvis ikke han havde fremsat sin kritik af regeringens embedsførelse, var tidligere departementschefer og tidligere ministres kritik af sagen måske aldrig kommet til offentlighedens kendskab.

Sagen er som følge af sin demokratiske betydning blevet dækket intensivt i medierne og fylder i den offentlige debat på alle niveauer. Tiltalen for landsskadelig virksomhed er voldsomt stigmatiserende for ham, der var minister i femten år og i samme periode en af de mest respekterede og indflydelsesrige politikere.

Det må tillægges betydning, at selve tiltalen mod ham angår udtalelser fremsat i hans funktion/egenskab af at være folketingsmedlem og dermed grænserne for hans vidtgående ytringsfrihed om spørgsmål af væsentlig samfundsmæssig betydning.

Det må tages i betragtning, at han på tidspunktet for fremsættelsen af udtalelserne var omfattet af den parlamentariske immunitet for ytringer, og at han vel kun lige akkurat falder uden for denne beskyttelse efter det funktionelle kriterium fastlagt i UfR 2021.3737H.

Højesterets anvendelse i UfR 2000.2234H af formuleringen angreb mod det politiske system er nærliggende blot en henvisning til det objektive kriterium og dermed til straffelovens kapitel 12 og 13, der netop angår forbrydelser mod det politiske system, nemlig statens sikkerhed, statsforfatningen, Folketinget og lignende. Hans påståede lovovertrædelser er en overtrædelse af straffelovens § 109 i straffelovens kapitel 12 om landsskadelig virksomhed, der i givet fald er udtryk for et påstået angreb på det politiske system. Det forstærkes af, at den angivelige forbrydelse blev begået af ham som folketingsmedlem ud fra et politisk motiv.

Det bemærkes i den forbindelse, at adgangen til medvirken af nævninger ikke er givet af hensyn til anklagemyndigheden, men for at tilgodese retssikkerheden i de helt sjældne sager som denne.

Det er også af betydning for retsfølelsen, at lægdommere uden for statsapparatet har størst mulig indflydelse på afgørelsen af skyldspørgsmålet angående tiltalen for politiske lovovertrædelser påbudt af justitsministeren.

Det er en central del af folketingsmedlemmers arbejde at kontrollere regeringen og udtale kritik. Det følger helt grundlæggende af magtens tredeling, jf. grundlovens § 3. Beskyttelse mod retsforfølgning for regeringskritik hører til i den inderste kerne af formålet med beskyttelsen efter grundlovens § 57, 2. pkt.

Anklagemyndigheden har anført navnlig, at der ikke er grundlag for at anse tiltalen for at angå en politisk lovovertrædelse, hvorfor sagen skal behandles under medvirken af domsmænd.

Området for nævningebehandling ved ”politiske lovovertrædelser”, jf. retsplejelovens § 686, stk. 4, nr. 3, er ganske snævert og baseres på en objektiv vurdering af forbrydelsens karakter, dvs. af beskrivelsen i den rejste tiltale.

Af forarbejderne til retsplejeloven fremgår det, at lovgiver har afholdt sig fra at definere begrebet, herunder at afgrænse det positivt eller negativt, men i stedet har overladt det til domstolene at fastlægge bestemmelsens anvendelsesområde.

Henvisningen i de tidlige forarbejder til trykkefrihedssager og sager om modstand mod statsmagten synes dog at tale for, at ”politiske lovovertrædelser” navnlig må forstås i lyset af de udfordringer, som den dengang nye demokratiske styreform kunne møde. Ingen straffesager er blevet behandlet som nævningesager med hjemmel i retsplejelovens § 686, stk. 4, nr. 3, i de seneste 87 år. Sådanne sager er alene forekommet i mellemkrigsårene, hvor demokratiet var under pres. Den praktiske anvendelse af bestemmelsen er formentligt begrænset i dag.

Højesteret har senest i UfR 1975.80H og UfR 2000.2234H haft mulighed for at tage stilling til afgrænsningen af politiske lovovertrædelser i forhold til formodet strafbare forhold begået af en folketingspolitiker. Højesteret har i disse sager givet nærmere anvisninger for, hvilke kriterier der skal indgå ved vurderingen af, om tiltalen angår en politisk lovovertrædelse, herunder at et politisk motiv ikke er nok.

Retsplejelovens § 686, stk. 4, nr. 3, har efter retspraksis et ganske snævert område, som især angår handlinger, der er rettet mod eller er led i forberedelser af forsøg på at omstyrte forfatningen, undergrave demokratiet, gøre attentat på kongen, regeringens ledere eller lignende angreb på det politiske system.

Det er ikke af lovgiver eller i retspraksis tillagt afgørende betydning for afgørelsen af, om nævninger skal medvirke, at tiltalen angår en lovovertrædelse inden for straffelovens kapitel 12 og 13. Tværtimod ligger det fast, at det ikke er nok i sig selv.

Selv om afsløring af statshemmeligheder efter straffelovens § 109, stk. 1, kan medføre betydelige skadevirkninger for efterretningstjenesternes arbejde med at beskytte Danmarks sikkerhed, så indebærer sådanne handlinger ikke direkte angreb på det politiske system.

At det utvivlsomt har sikkerhedspolitisk værdi at kunne beskytte FE's muligheder for at beskytte Danmarks sikkerhed, gør heller ikke afsløringerne til politiske overtrædelser. Skadevirkningerne for Danmarks sikkerhed må som udgangspunkt antages at være sammenlignelige med skadevirkningerne ved spionage, der ikke anses som en politisk lovovertrædelse.

Tiltalen mod T angår ikke videregivelse af statshemmeligheder, som er sket som led i et angreb på det politiske system.

Det følger af Højesterets tidligere afgørelser om medvirken af nævninger, at det ikke har betydning, om tiltalen rejses mod en tidligere fremtrædende folketingspolitiker.

Tiltalen angår da heller ikke konkrete udtalelser under de pågældende interviews, som indebærer en kritik af regeringen eller myndighederne. Tiltalen angår i stedet, at T har afsløret statshemmeligheder, som han er blevet indviet i under sit tidligere virke som forsvarsminister og som medlem af Udvalget vedrørende Efterretningstjenesterne. At disse afsløringer skete i tilknytning til Ts kritik af den daværende regering, gør ikke, at tiltalen angår de kritiske udtalelser.

At sagen – som flere andre straffesager – har stor samfundsmæssig og politisk interesse, kan heller ikke medføre, at lovovertrædelsen må anses for politisk.

Med straffelovens § 110 f har lovgiver henlagt den endelige vurdering af, om der bør rejses tiltale i sager omfattet af straffelovens kapitel 12, til justitsministeren, efter at politiets efterforskning og den anklagerfaglige vurdering er foretaget. Denne efterfølgende bedømmelse af, om der bør rejses tiltale for lovovertrædelsen, gør ikke lovovertrædelsen politisk. I så fald ville alle lovovertrædelser, der er undergivet justitsministerens påtalekompetence, være ”politiske”, hvilket ikke har støtte i retspraksis.

## **Højesterets begrundelse og resultat**

### *Sagens baggrund og problemstilling*

T er ved anklageskrift af 20. februar 2023 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 og rettigheder i forhold til fremmede stater.

Sagen angår, om der skal medvirke nævninger ved behandlingen af straffesagen.

### *Politiske lovovertrædelser*

Efter retsplejelovens § 686, stk. 4, nr. 3, medvirker nævninger i straffesager vedrørende politiske lovovertrædelser. Det er ikke i loven eller forarbejderne defineret, hvad der ligger i udtrykket ”politiske lovovertrædelser.” Den nærmere afgrænsning er således overladt til domstolene.

I lyset af forarbejderne og retspraksis finder Højesteret, at retsplejelovens § 686, stk. 4, nr. 3, som udgangspunkt kun omfatter overtrædelser af straffelovens kapitel 12 (Landsforræderi og andre forbrydelser mod statens selvstændighed og sikkerhed) og 13 (Forbrydelser mod statsforfatningen og de øverste statsmyndigheder, terrorisme m.v.), men den omstændighed, at der er rejst tiltale for overtrædelse af en bestemmelse i kapitel 12 eller 13, medfører ikke i sig selv, at straffesagen angår en politisk lovovertrædelse, idet der må foretages en konkret vurdering af tiltalen og omstændighederne i øvrigt.

Ved den konkrete vurdering af, om der foreligger en politisk lovovertrædelse, må der især lægges vægt på, at formålet med, at der skal medvirke nævninger i straffesager om politiske

lovovertrædelser, må antages at være navnlig at begrænse muligheden for, at retssystemet misbruges i politiske formåls interesse, og at sikre den politiske ytringsfrihed. Det medfører ikke i sig selv, at straffesagen vedrører en politisk lovovertrædelse, at den tiltalte er folketingsmedlem, eller at den tiltaltes motiv må antages at være af politisk karakter, men begge dele kan indgå ved vurderingen af, om der foreligger en politisk lovovertrædelse.

#### *Den konkrete sag*

T er som nævnt tiltalt for overtrædelse af straffelovens § 109, stk. 1. Bestemmelsen findes i lovens kapitel 12 om landsforræderi og andre forbrydelser mod statens selvstændighed og sikkerhed. Efter anklageskriftet har han videregivet hemmelige oplysninger, som har afgørende betydning for Forsvarets Efterretningstjenestes evne til at varetage sine opgaver vedrørende Danmarks sikkerhed.

T er tidligere forsvarsminister og var medlem af Folketinget og et fremtrædende medlem af oppositionen, da han i forbindelse med interviews fremkom med de udtalelser, som sagen angår. Udtalelserne er fremsat offentligt bl.a. som et led i en kritik af den daværende regerings håndtering af Tilsynet med Efterretningstjenesternes undersøgelse af Forsvarets Efterretningstjeneste, som den daværende forsvarsminister Trine Bramsen fik forelagt resultatet af den 21. august 2020. Hans udtalelser og kritik er til dels baseret på hans virke og erfaringer som forsvarsminister, og tiltalen angår oplysninger, som han har fået indsigt i som forsvarsminister og medlem af Udvalget vedrørende Efterretningstjenesterne.

Højesteret finder på den anførte baggrund, at overtrædelserne må anses for politiske lovovertrædelser i retsplejelovens forstand. Højesteret tager derfor Ts påstand om, at sagen skal behandles under medvirken af nævninger, til følge.

### **Thi bestemmes:**

Straffesagen mod T skal behandles under medvirken af nævninger.

Statskassen skal betale omkostningerne for byret, landsret og Højesteret vedrørende spørgsmålet om straffesagens behandling under medvirken af nævninger eller domsmænd.