

HØJESTERETS KENDELSE

afsagt fredag den 27. oktober 2023

Sag 95/2023

Anklagemyndigheden

mod

T

(advokat Lars Kjeldsen og advokat David Neutzsky-Wulff, beskikket)

I tidligere instanser er afsagt kendelse af Retten i Lyngby den 14. juli 2023 (1-1407/2023) og af Østre Landsrets 14. afdeling den 25. august 2023 (S-2034-23 og S-2148-23).

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 anklagemyndighedens anmodning om dørlukning ikke tages til følge.

T har subsidiært nedlagt påstand om, at landsrettens kendelse ændres, således at dørene alene lukkes under dele af hovedforhandlingen og/eller i det omfang afhøring af sigtede, afhøring af vidner, dokumentation eller procedure vedrører hemmelige oplysninger om efterretningstjenestens arbejdsopgaver og arbejdsmetoder samt statens forhold til fremmede magter.

Anklagemyndigheden har nedlagt påstand om stadfæstelse.

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

Sagsfremstilling

T blev anholdt den 8. december 2021 og varetægtsfængslet den 9. december 2021 som sigtet for flere forhold om overtrædelse af straffelovens § 109 og § 152. Han var varetægtsfængslet frem til den 17. februar 2022, hvor han blev løsladt.

Den 16. september 2022 blev T tiltalt i seks forhold, hvoraf fem forhold vedrører overtrædelse af straffelovens § 109, stk. 1, ved i flere tilfælde at have røbet hemmeligheder af betydning for statens sikkerhed, og fire forhold vedrører overtrædelse af straffelovens § 152, stk. 2, jf. stk. 1, ved i flere tilfælde uberettiget at have videregivet fortrolige oplysninger under særligt skærpende omstændigheder.

Straffesagen er efterforsket af Politiets Efterretningstjeneste (PET). I forbindelse med efterforskningen har Forsvarets Efterretningstjeneste (FE) udleveret klassificerede oplysninger til PET. FE har i en udtalelse af 6. december 2021 redegjort for klassifikationen af oplysningerne i sagen. I en udtalelse af 20. december 2022 har FE redegjort for vigtigheden af at beskytte oplysningerne i sagen, herunder for spørgsmålet om dørlukning begrundet i oplysningernes betydning for forholdet til fremmede magter.

I forbindelse med tiltalerejsningen fremsatte anklagemyndigheden anmodning om, at retten efter retsplejelovens § 845, stk. 1, nr. 2, traf 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.

Spørgsmålet blev behandlet i et retsmøde den 19. juni 2023 ved Retten i Lyngby. Forsvarerne 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.

Ved kendelse af 14. juli 2023 bestemte Retten i Lyngby, at hovedforhandlingen i straffesagen mod T skal foregå bag lukkede døre. Af begrundelsen fremgår:

”Det fremgår af retsplejelovens § 29, stk. 1, nr. 2, at et retsmøde skal holdes for lukkede døre, når statens forhold til fremmede magter eller særlige hensyn til disse i øvrigt kræver det.

Det fremgår af Højesterets kendelse af 27. juni 2023 i sag 19/2023, at der i den pågældende sag var fremlagt en erklæring fra PET om, at sagens behandling i offentligt retsmøde ”må antages at bringe nogens sikkerhed i fare” og ”overfor bl.a. fremmede magter (vil) afsløre... generelle arbejdsmetoder, kapaciteter, svagheder samarbejdspartnere mv.” hvilket kan ”medføre en svækkelse af PET’s muligheder for at udføre sin opgave med at sikre statens sikkerhed”.

Et flertal af Højesterets dommere fandt, at denne erklæring var af så generel og overordnet karakter, at den efterprøvelse fra domstolenes side af nødvendigheden af dørlukning som retsplejeloven og Menneskerettighedskonventionen forudsætter, ikke var mulig.

I nærværende sag er den indhentningskapacitet, som anklagemyndigheden har rejst tiltalte for omtale af, klart beskrevet. Det er endvidere anført, både hvordan offentlig omtale af kapaciteten generelt kan skade FE’s samarbejde med udenlandske samarbejdspartnere, og hvordan det kan skade samarbejdet med en konkret udenlandsk samarbejdspartner, hvis det kommer frem, at FE har gennemført en undersøgelse af denne samarbejdspartners anvendelse af kapaciteten.

Selv om de mulige skadevirkninger ikke kan dokumenteres, men alene udgør FE’s vurderinger, er de efter rettens opfattelse beskrevet tilstrækkeligt til, at forsvarerne har haft mulighed for at forholde sig til dem, hvilket forsvarerne da også har gjort.

Anklagemyndigheden har tilkendegivet som sin opfattelse, at der under sagen vil være 3 bevistemaer. Dette er ikke bestridt eller suppleret af forsvarerne.

De tre bevistemaer er:

- 1) om de konkrete udtalelser fra T, som er nævnt i anklageskriftet angår statens hemmelige underhandlinger, rådslagninger eller beslutninger,
- 2) om statens sikkerhed eller rettigheder i forhold til fremmede magter beror på de pågældende oplysninger og
- 3) om der ved udtalelserne er sket en røbelse eller videregivelse af sådanne statshemmeligheder.

For så vidt angår punkt 3 finder retten, at der forudsætningsvis må tages stilling til, om de omhandlede statshemmeligheder allerede var så kendte i offentligheden, at de ikke længere kunne klassificeres som hemmeligheder. Dette vil blive gjort til genstand for omfattende bevisførelse under sagen. Indtil denne bevisførelse er gennemført, lægger retten i overensstemmelse med landsrettens 3 kendelser af 28. april 2023 (711/2023,

48/2023 og 398/2023) i denne sag til grund, at de omhandlede oplysninger udgør hemmeligheder.

Retten finder på denne baggrund, at sagen som helhed, som anført i Østre Landsrets ovennævnte kendelse om forsvarernes pligt til at overholde sikkerhedscirkulæret, er af en sådan karakter, at statens forhold til fremmede magter kræver, at dørene lukkes.

Dette vil ikke være til hinder for, at der senere træffes beslutning om åbning af dørene under dele af hovedforhandlingen, hvis dette konkret begæres af forsvarerne og findes tilstrækkeligt begrundet, jf. retsplejelovens § 29 c, stk. 2, 1. pkt.”

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

”T er ved anklageskrift af 31. marts 2023 bl.a. tiltalt for fem forhold vedrørende overtrædelse af straffelovens § 109, stk. 1, ved som hjemsendt chef for Forsvarets Efterretningstjeneste med deraf følgende særlig indsigt at have videregivet og bekræftet oplysninger, som var klassificerede som hemmelige. Efter tiltalen er der tale om hemmelige oplysninger, hvorpå statens sikkerhed og rettigheder i forhold til fremmede stater beror, og at videregivelsen efter oplysningernes karakter og Ts stilling indebar en særlig risiko for betydelig skade, herunder for statens sikkerhed og forholdet til fremmede magter.

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 bl.a. straffelovens § 109, stk. 1, ved at have røbet hemmelige oplysninger i flere tilfælde. Det fremgår ikke af den ekstraherede udgave af anklageskriftet, hvilke 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 hjemsendt chef for Forsvarets Efterretningstjeneste. 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 offentligt retsmøde.

Det er oplyst, at hovedforhandlingen er berammet til 28 retsdage, og at de centrale bevisemaer som anført af byretten 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 erklæringer af 6. december 2021 og af 20. december 2022, ...

Forsvarerne 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 forsvarerne anførte angår et helt centralt bevisema 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 tiltalte for, er omtalt i medierne, 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 retsmødet, 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 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 retsplejeloven og efter Menneskerettighedskonventionen ikke kan anses 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 spørgsmålet 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 28 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 sagen skal behandles for åbne døre, da det følger af grundlovens § 65, stk. 1, at offentlighed og mundtlighed i videst muligt omfang gennemføres i retsplejen. Det følger endvidere af retsplejelovens § 28 a, stk. 1, at retsmøder er offentlige, medmindre andet er bestemt ved lov eller i medfør af lov.

Retsplejelovens regler om dørlukning skal fortolkes i sammenhæng med Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 6, stk. 1, hvorefter retsforhandlinger i bl.a. straffesager som udgangspunkt skal være offentlige.

Ifølge Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis skal den nationale domstol foretage en afvejning af de hensyn, der ligger bag princippet om, at retsmøder skal være offentlige, over for de modstående hensyn, som efter Menneskerettighedskonventionens artikel 6 kan begrunde dørlukning.

Det ligger efter Højesteret kendelse i UfR 2023.4567 fast, at de af efterretningstjenesten udformede erklæringer skal indeholde så specifikke, konkrete og præcise oplysninger om grundlaget for vurderingen af behovet for dørlukning, at den tiltalte og retten reelt har mulighed for effektivt at efterprøve oplysningerne.

En sådan generel beskrivelse af skadesrisici, som er kommet til udtryk i FE's to erklæringer opfylder ikke den prøvelsesstandard eller de krav, der stilles efter retsplejelovens og Menneskerettighedsdomstolens praksis for at fravige udgangspunktet om offentlighed i retsplejen. Efterretningstjenesten har efterfølgende nægtet at uddybe redegørelsen eller i øvrigt at besvare spørgsmål fra forsvarerne. FE vil i sagens natur være nærmest til at oplyse om de hensyn, der efter omstændighederne kan begrunde dørlukning. Hvis domstolene accepterer, at efterretningstjenesten ikke ønsker at uddybe en erklæring eller at besvare yderligere, relevante spørgsmål, vil det i realiteten ikke være muligt at anfægte eller at efterprøve dens vurdering.

Det bemærkes i den forbindelse, at efterretningstjenesten ikke har indhentet en erklæring fra de berørte fremmede magter om behovet for dørlukning.

Modsat det af anklagemyndigheden anførte er det ikke unormalt, at efterretningstjenestens efterforskning afsluttes uden en straffesag i tilfælde, hvor det ikke er muligt at føre en sådan sag uden at afsløre tjenestens hemmeligheder.

Sagen mod ham udgør således et nybrud, idet justitsministeren har valgt at rejse tiltale, selv om efterretningstjenesten ikke vil afklassificere det materiale, der skal indgå som bevismiddel i straffesagen.

I fraværet af oplysninger fra FE må det påhvile anklagemyndigheden at godtgøre, at det er strengt nødvendigt at lukke dørene under hele hovedforhandlingen, og at det ikke er tilstrækkeligt at foretage dørlukning i relation til bestemte dele og oplysninger. Denne bevisbyrde er ikke løftet.

Ved afgørelsen af spørgsmålet om dørlukning må der foretages en grundlæggende sontring mellem på den ene side anklagemyndighedens bevisførelse, der i et vist omfang vil bestå af ikke offentligt tilgængelige oplysninger, der hidrører fra efterretningstjenesterne, og på den anden side forsvarernes bevisførelse, der primært vil bestå af offentligt tilgængeligt materiale i form af avisartikler, redegørelser fra offentlige myndigheder og lovforarbejder samt afhøring af personer, der ikke er underlagt nogen tavshedspligt.

Forsvarerne finder tilsvarende, at det vil være meget vidtgående, hvis man lukker dørene under forsvarernes gengivelse af offentligt tilgængeligt materiale som følge af en sammenstillingsrisiko.

Der er ikke noget grundlag for at lukke dørene under forsvarernes supplerende forelæggelse, der primært vil vedrøre anvendelsesområdet for straffelovens § 109 samt bestå i oplæsning af en lang række offentligt tilgængelige avisartikler.

Forsvarerne er ligesom de øvrige aktører underlagt tavshedspligt og udtaler sig i og uden for retten under ansvar for domstolene. Statens forhold til fremmede magter eller særlige hensyn til disse i øvrigt, jf. retsplejelovens § 29, stk. 1, nr. 2, kan ikke kræve, at dørene lukkes under forsvarernes gennemgang af retsgrundlag og offentligt tilgængelige oplysninger.

Der kan højst være grundlag for at lukke dørene under afhøring af vidner, der i kraft af offentlig tjeneste, stilling eller hverv er gjort bekendt med de påståede hemmeligheder. I forhold til øvrige vidner kan dørlukning ikke anses for påkrævet, da det ifølge anklagemyndigheden og FE netop er myndighedernes offentlige bekræftelse af de fortrolige oplysninger, der vil have de påståede skadevirkninger.

De påberåbte hensyn til statens forhold til fremmede magter må kunne varetages ved, at han og vidner, der har indsigt i de påståede hemmeligheder, instrueres i at anvende generiske termer. En sådan instruks vil passende kunne gives indledningsvis bag lukkede døre inden den egentlige afhøring, der så vil kunne finde sted i et offentligt retsmøde.

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.

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 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 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 kan bl.a. ske ved, at byretten løbende beslutter, hvornår sagen skal føres for lukkede døre, samt ved referatforbud og dørlukning undervejs, hvis det måtte blive nødvendigt.

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 frem til sin hjemsendelse fra FE i august 2020 i knap 20 år har stået i spidsen for Danmarks sikkerhed. Da han blev hjemsendt, sendte det chokbølger gennem efterretningsverdenen i både udlandet og herhjemme. At han ca. halvandet år senere blev anholdt fem dage før, at en kommission rensede ham for de beskyldninger, der var grund til hjemsendelsen, bekræfter, at hele eller dele af hovedforhandlingen i straffesagen har offentlighedens interesse.

Selv om oplysningerne i sagen måtte være fremkommet ved ransagning, telefonaflytning, rumaflytning eller lignende, gør dette ikke i sig selv, at oplysningerne er fortrolige, jf. Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols afgørelse i sagen Vasil Vasilev mod Bulgarien (sag 7610/15), præmis 107.

Det må være muligt at tilrettelægge sagen, så offentligheden kan høre, hvilke overvejelser T har gjort sig. Han har allerede i sin bog ”Spionchefen – erindringer fra celle 18” fortalt, at han fortsatte med at tale med journalister efter sin hjemsendelse. Det forekommer utænkeligt, at dele af Ts svar i retten ikke kan tåle at komme frem i offentligheden. Det samme er tilfældet med anklagemyndighedens og/eller vidners forklaring om processen frem til tiltalen af T.

Højesterets begrundelse og resultat

1. Sagens baggrund og problemstilling

T er tiltalt for overtrædelse af straffelovens § 109, stk. 1, ved i flere tilfælde at have røbet hemmeligheder af betydning for statens sikkerhed og overtrædelse af straffelovens § 152, stk. 2, jf. stk. 1, ved i flere tilfælde uberettiget at have videregivet fortrolige oplysninger under særligt skærpende omstændigheder.

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 6. december 2021 og 20. december 2022.

Straffesagen angår navnlig videregivelse af oplysninger om et samarbejde mellem FE og den amerikanske efterretningstjeneste NSA om aflytning af datatrafikkabler. Sagen angår endvidere oplysninger om FE's undersøgelse af, om NSA overholdt aftalen med FE, og om en ansat i FE, der foretog skjulte optagelser af samtaler mellem ansatte i FE og rettede henvendelse til Tilsynet med Efterretningstjenesterne (TET) som whistleblower.

Højesteret lægger efter de foreliggende oplysninger til grund, at kabelsamarbejdets eksistens, det forhold, at FE har foretaget en undersøgelse vedrørende samarbejdet med NSA, sikkerhedsbruddet og whistleblowerens henvendelse til TET på nuværende tidspunkt må anses for offentligt kendt. Højesteret finder, at de hensyn, som ligger bag ønsket om at undgå at bekræfte disse oplysninger, 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 kabelsamarbejdet, herunder om den nærmere fremgangsmåde ved indhentning af oplysninger, og om hvilke informationer der tilvejebringes, som ikke er offentligt kendt. Det må også lægges til grund, at der er oplysninger vedrørende sikkerhedsbruddet og håndteringen heraf, 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 sikkerhedsbruddet og vedrørende 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 anklageskrif-

tet 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 hemmeligheder og videregive fortrolige oplysninger om kablesamarbejdet. I anklageskriftet er der i hvert enkelt af de seks forhold henvist til et bilag. Bilagene gengiver de konkrete oplysninger, som T er tiltalt for at videregive i samtaler under private former med nærmere angivne personer. Offentligheden har således ikke kendskab til indholdet af de udtalelser, der fremgår af bilagene.

Højesteret finder, at selve 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 offentliggøre eller bekræfte disse oplysninger, afvejes over for de hensyn, der taler for offentlighed.

Højesteret finder endvidere, at det på det foreliggende grundlag er tilstrækkelig sandsynliggjort, at statens forhold til fremmede magter vil kunne lide skade, hvis indholdet af bilagene bliver offentligt kendt. Højesteret finder, at det er nødvendigt for at varetage hensynet til statens forhold til fremmede magter, at oplæsningen af bilagene foregår for lukkede døre, uanset offentlighedens interesse i at få kendskab til anklageskriftets indhold i sin helhed.

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 begrundelse for at fremsætte de udtalelser, som tiltalen omfatter, om hans forhold til de personer, som han ifølge tiltalen har videregivet oplysningerne til, om baggrunden for samtalerne og om hans personlige forhold, for så vidt bevisførelsen kan ske uden at komme ind på det konkrete indhold af bilagene til anklageskriftet.

Derimod vil der kunne være grundlag for at lukke dørene under dele af hovedforhandlingen, i det omfang bevisførelsen angår mere detaljerede oplysninger om kabelsamarbejdet eller sikkerhedsbruddet eller oplysninger om eventuelle skadevirkninger af Ts udtalelser. Det vil navnlig være tilfældet med hensyn til bevisførelse, der vedrører det konkrete indhold af bilagene til anklageskriftet, hvad enten bevisførelsen består i forklaringer fra T, de personer, som han ifølge tiltalen har videregivet oplysninger til, eller ansatte i FE.

Der er afsat 28 retsdage til hovedforhandlingen, og det kan ikke udelukkes, at det, efter at hovedforhandlingen er begyndt, ikke længere er påkrævet at lukke dørene for nogle oplysningers vedkommende. Denne kendelse er ikke til hinder for, at byretten i givet fald bestemmer, at dørene ikke skal være lukket for så vidt angår bevisførelse vedrørende disse oplysninger.

4. Konklusion

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

Thi bestemmes:

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

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