

HØJESTERETS KENDELSE

afsagt tirsdag den 27. juni 2023

Det forbydes ved offentlig gengivelse af kendelsen at gengive navn, stilling eller bopæl eller på anden måde offentliggøre pågældendes identitet.

Sag 19/2023

Anklagemyndigheden

mod

T

(advokat Jakob Lund Poulsen, beskikket)

I tidligere instanser er afsagt kendelse af Københavns Byret den 16. januar 2023 (SS-26319/2022) og af Østre Landsrets 14. afdeling den 7. februar 2023 (S-291-23).

I påkendelsen har deltaget fem dommere: Poul Dahl Jensen, Oliver Talevski, Jan Schans Christensen, Jørgen Steen Sørensen og Søren Højgaard Mørup.

Påstande

Anklagemyndigheden har nedlagt påstand om stadfæstelse af byrettens kendelse.

T har nedlagt påstand om stadfæstelse af landsrettens kendelse.

DR har nedlagt påstand om stadfæstelse af landsrettens kendelse.

Berlingske har anført, at straffesagen i videst muligt omfang bør behandles for åbne døre.

Sagsfremstilling

T blev anholdt den 8. december 2021. Der er fremlagt politirapport af samme dato med hans forklaring til politiet. Han blev den 9. december 2021 fremstillet i grundlovsforhør, hvor han afgav forklaring.

Grundlovsforhøret blev afholdt for lukkede døre i medfør af retsplejelovens § 29, stk. 1, nr. 2, ligesom den forudgående forhandling herom blev behandlet for lukkede døre, jf. retsplejelovens § 29 c, stk. 1, under henvisning til statens forhold til fremmede magter eller særlige hensyn til disse.

Den 14. oktober 2022 fremsendte anklagemyndigheden en retsmødebegæring til Københavns Byret med sigtelse af T for overtrædelse af straffelovens § 152, stk. 2, jf. stk. 1, ved som ansat i politiet under særligt skærpende omstændigheder uberettiget at have videregivet fortrolige oplysninger til andre, uagtet at videregivelsen efter oplysningernes karakter og hans stilling indebar en særlig risiko for betydelig skade, herunder for tredjemand, statens sikkerhed og forholdet til fremmede magter. Det fremgår af begæringen, at sagen vil blive søgt fremmet som en tilståelsessag.

I forbindelse med sagens fremsendelse til byretten fremsatte anklagemyndigheden begæring om, at retten efter retsplejelovens § 845, stk. 1, nr. 2, forud for retsmødet om at fremme sagen som en tilståelsessag traf afgørelse om, at dørene skal lukkes under hele dette retsmøde i medfør af retsplejelovens § 29, stk. 1, nr. 2, og stk. 3, nr. 3, samt at også den forudgående forhandling herom behandles for lukkede døre, jf. retsplejelovens § 29 c, stk. 1, 2. pkt.

Anklagemyndigheden henviste i den forbindelse til en udtalelse af 12. september 2022 fra Politiets Efterretningstjeneste (PET), hvoraf fremgår:

”Notat vedr. dørlukning

Under henvisning til anmodning fra vicesstatsadvokat Torben Thygesen om, under hvilke former der efter Politiets Efterretningstjenestes (PET) opfattelse kan ske strafforfølgning i ovennævnte sag, bemærkes følgende:

Sagen omhandler, hvorvidt en medarbejder fra PET har brudt sin tavshedspligt, jf. straffelovens § 152, stk. 2. Den pågældende medarbejder har under sin ansættelse varetaget en særlig tjenestefunktion, som bl.a. nævnt i retsplejelovens § 29, stk. 3, nr. 2 og § 856, stk. 6. Hertil kommer, at efterforskningen af medarbejderens brud på tavshedspligten i et vist omfang er tilrettelagt internt i efterretningstjenesten, og at der således under sagen kan blive spørgsmål om at føre sandhedsbevis for de oplysningers karakter, der udgør bruddet på tavshedspligten. Herudover vil der under sagen også i et vist omfang blive spørgsmål om, hvilke arbejdsmetoder tiltalte, som medarbejder i efterretningstjenesten har anvendt som led i sit arbejde, samt hvilke efterforskningsmetoder efterretningstjenesten har anvendt til intern efterforskning af den pågældende medarbejder mv. End-

videre er det PET's vurdering, at sagens behandling i et offentligt retsmøde – henset til oplysningernes karakter – må antages at bringe nogens sikkerhed i fare. Dette vil kunne uddybes i et retsmøde for lukkede døre. Endelig er en stor del af materialet i sagen fortsat klassificeret, og det vurderes ikke muligt at nedklassificere det.

Ifølge PET-lovens § 1, stk. 1, nr. 1, har PET bl.a. til opgave at forebygge, efterforske og modvirke forbrydelser mod statens selvstændighed og sikkerhed samt forbrydelser mod statsforfatningen og de øverste statsmyndigheder mv., jf. straffelovens kapitel 12 og 13. For at kunne løse denne opgave gælder der særlige beskyttelseshensyn til at sikre fortrolighed om de oplysninger, som PET behandler, de arbejdsopgaver som medarbejdere i PET konkret varetager, samt de metoder, som PET anvender til at efterforske internt.

Behandling af en straffesag i et åbent retsmøde, vil overfor bl.a. fremmede magter afsløre disse oplysninger, herunder som nævnt generelle arbejdsmetoder, kapaciteter, svagheder, samarbejdspartnere mv., og dette kan medføre en svækkelse af PET's muligheder for at udføre sin opgave med at sikre statens sikkerhed. Det gælder navnlig, hvis sådanne afsløringer medfører, at fremmede magter får mistillid til PET som en troværdig samarbejdspartner og af den grund afbryder eller begrænser samarbejdet med PET. Herudover vil det også udstille PET's svagheder overfor mindre venligtsindede magter og dermed også påvirke relationen til dem.

Samlet set er det derfor PET's opfattelse, at statens forhold til fremmede magter eller særlige hensyn til disse kræver, at dørene lukkes, og at det ikke vil være muligt at gennemføre ovennævnte straffesag om brud på tavshedspligten, såfremt dørene ikke lukkes under hele hovedforhandlingen, og omfatter retsmødebegæringens eller anklageskriftets oplæsning frem til og med præmisserne for rettens afgørelse. Det er ligeledes afgørende, at der heller ikke efterfølgende kan gives aktindsigt i disse dele af dom- og retsbøger.

Spørgsmålet om dørlukning og omfanget heraf kan med fordel afgøres forud for hovedforhandlingen i medfør af retsplejelovens § 845, stk. 1, nr. 2, jf. retsplejelovens § 29, stk. 1, nr. 2, samt retsplejelovens § 29, stk. 3, nr. 2 og 3, eller disse bestemmelsers analogi.

Når kendelsen herom foreligger, og det er sikret, at der er betryggende rammer for hovedforhandlingen, vil PET som nævnt kunne uddybe ovenstående oplysninger og øvrige hensyn, såfremt der måtte være behov herfor.”

Retsmødet til behandling af sagen som en tilståelsessag blev berammet til den 9. februar 2023.

Den 16. januar 2023 blev der afholdt retsmøde om spørgsmålet om dørlukning. Byretten bestemte indledningsvist, at forhandlingen om dørlukning skulle foregå for lukkede døre. Byretten afsagde senere samme dag kendelse om, at der også skulle ske dørlukning under behandlingen af tilståelsessagen. Byretten henviste til, at sagen drejer sig om videregivelse af klassificerede oplysninger vedrørende statens sikkerhed og samarbejdet med fremmede magter, og

anførte, at betingelserne i retsplejelovens § 29, stk. 1, nr. 2, og stk. 3, nr. 3, derfor er opfyldt. Retten fandt, at det efter sagens karakter ikke vil være tilstrækkeligt alene at lukke dørene under dele af retsmødet, eller alene at anvende reglerne om referat- eller navneforbud.

Berlingske og DR kærede kendelsen med påstand om, at dørene ikke skal være lukket under tilståelsessagen.

Kæremålet blev behandlet skriftligt i landsretten, der ved kendelse af 7. februar 2023 bestemte, at dørene under tilståelsessagen alene skal lukkes, i det omfang afhøring af sigtede, dokumentation eller procedure vedrører oplysninger om bl.a. efterretningstjenestens arbejdsopgaver og arbejdsmetoder og klassificerede oplysninger af betydning for nogens sikkerhed. Landsretten bemærkede i den forbindelse, at dørene ikke skal lukkes under den indledende oplæsning i retsmødet af sigtelserne, herunder gerningstidspunkterne for det påsigtede.

Landsretten udtalte, at der ved afgørelsen af spørgsmålet om dørlukning skal foretages en samlet afvejning af de angivne hensyn i retsplejelovens § 29, stk. 1, nr. 2, og stk. 3, nr. 3, sagens karakter, de oplysninger, der må forventes at fremkomme under retsmødet, og den offentlige interesse i at kunne følge sagen i et offentligt retsmøde.

Landsrettens flertal (to dommere) fandt efter en samlet vurdering af disse hensyn ikke grundlag for i medfør af de nævnte bestemmelser i retsplejeloven at imødekomme anmodningen om, at det på forhånd besluttes, at retsmødet i sin helhed skal foregå for lukkede døre.

Et mindretal på en dommer fandt, at det ikke vil være muligt i noget nævneværdigt eller relevant omfang at gennemføre den senere del af retsmødet efter oplæsningen af sigtelserne som et offentligt retsmøde uden at komme ind på de oplysninger, der begrundes dørlukning. Mindretallet bemærkede herved, at der er tale om et forholdsvis kortvarigt retsmøde med henblik på sagens fremme som en tilståelsessag i medfør af retsplejelovens § 831. Mindretallet stemte for at bestemme, at retsmødet skal holdes for lukkede døre bortset fra den indledende oplæsning af sigtelserne.

Den 8. februar 2023 ansøgte Rigsadvokaten Procesbevillingsnævnet om tilladelse til at indbringe landsrettens kendelse for Højesteret. På den baggrund anmodede anklagemyndigheden

Københavns Byret om at udsætte det planlagte retsmøde den 9. februar 2023, hvilket byretten imødekom den 8. februar 2023 og udsatte sagen på Højesterets afgørelse.

PET har i en udtalelse af 27. februar 2023 redegjort for, hvilke overordnede rammer der er nødvendige for at sikre forhandlingerne ved retsmøder, der omfatter oplysninger af den karakter, som straffesagen angår.

Retsgrundlag

Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 6, stk. 1, lyder således:

”Enhver har ret til en retfærdig og offentlig rettergang inden en rimelig frist for en uafhængig og upartisk domstol, der er oprettet ved lov, når der skal træffes afgørelse enten i en strid om hans borgerlige rettigheder og forpligtelser eller angående en mod ham rettet anklage for en forbrydelse. Dommen skal afsiges i et offentligt møde, men pressen og offentligheden kan udelukkes helt eller delvis fra retsforhandlingerne af hensyn til sædeligheden, den offentlige orden eller den nationale sikkerhed i et demokratisk samfund, når det kræves af hensynet til mindreårige eller til beskyttelse af parternes privatliv, eller under særlige omstændigheder i det efter rettens mening strengt nødvendige omfang, når offentlighed ville skade retfærdighedens interesser.”

I Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols dom af 1. marts 2011 i sagen Welke og Bialek mod Polen (sag 15924/05) udtalte Domstolen om de almindelige principper vedrørende retten til offentlig rettergang efter artikel 6 bl.a.:

”C. The Court’s assessment

73. The Court recalls that it is a fundamental principle enshrined in Article 6 § 1 that court hearings should be held in public. This public character protects litigants against the administration of justice without public scrutiny; it is also one of the means whereby people’s confidence in the courts can be maintained. By rendering the administration of justice transparent, publicity contributes to the achievement of the aim of Article 6 § 1, namely a fair trial, the guarantee of which is one of the principles of any democratic society (see, amongst many other authorities, *Stefanelli v. San-Marino*, no. 35396/97, § 19, ECHR 2000-II, and *Olujić v. Croatia*, no. 22330/05, § 70, 5 February 2009).

74. Article 6 § 1 does not, however, prohibit courts from deciding, in the light of the special features of the case submitted to them, to derogate from this principle: in accordance with the actual wording of this provision, “... the press and public may be excluded from all or part of the trial in the interests of morals, public order or national security in a democratic society, where the interests of juveniles or the protection of the private life of the parties so require, or to the extent strictly necessary in the opinion of the court in special circumstances where publicity would prejudice the interests of justice”; holding proceedings, whether wholly or partly, *in camera*, must be strictly required by the circumstances of the case (see, *Diennet v. France*, 26 September 1995, §

34, Series A no. 325-A, and *Martinie v. France* [GC], no. 58675/00, § 40, ECHR 2006-...).

...

77. The Court has considered that the mere presence of classified information in the case file does not automatically imply a need to close a trial to the public, without balancing openness with other public interest considerations (see, *Belashev v. Russia*, no. 28617/03, § 83, 4 December 2008). However, in the instant case the Court finds that the exclusion of the public was necessary, having regard to the classified character of the evidence and the State's legitimate interest in prosecuting drug-related offences. The exclusion of the public was further warranted by the need to keep secret police methods of investigation that had been used in the applicants' case and to take evidence from police officers who had carried out the covert operations. Moreover, the exclusion of the public needs to be seen in the context of the fact that no evidence was withheld from the defence and the Court's finding that the fairness of the proceedings had not been infringed. The Court also notes that the applicants' counsel did not object to the decision to hold the hearing *in camera*. This must be seen as a weighty consideration (see, *Boyle and Ford v. the United Kingdom* (dec.), nos. 29949/07 and 33213/07, 22 June 2010, § 49). Having regard to the above, the Court considers that the exclusion of the public in the present case can be considered to have been strictly necessary."

I Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols dom af 17. december 2013 i sagen Nikolova og Vandova mod Bulgarien (sag 20688/04) fandt Domstolen, at det var en krænkelse af Menneskerettighedskonventionens artikel 6, at en sag var blevet behandlet for lukkede døre ved de bulgarske domstole. I dommen hedder det bl.a.:

"2. *The Court's assessment*

...

(b) Merits

...

73. The first applicant disputed the assertion that the documents in question contained State secrets. In this connection the Court considers that, bearing in mind the nature of the information in question – which related in particular to the internal running of the service and the methods used by the police in tackling crime (see paragraph 17 above) – the authorities could be said in principle to have had a legitimate interest in preserving its confidentiality. It sees no evidence in the present case to suggest that the classification of the documents concerned was carried out in an arbitrary or improper manner or with any aim other than the legitimate interest pursued (see *Welke and Białek v. Poland*, no. 15924/05, § 63, 1 March 2011).

74. However, the Court has previously held that the mere presence of classified information in the case file does not automatically imply a need to close a trial to the public, without assessing the necessity of closure by weighing the principle that court hearings should be held in public against the need to protect public order and national security (see *Belashev v. Russia*, no. 28617/03, § 83, 4 December 2008, and *Welke and Białek*,

cited above, § 77). Accordingly, before excluding the public from a particular set of proceedings, courts must consider whether such exclusion is necessary in the specific circumstances in order to protect a public interest, and must confine the measure to what is strictly necessary in order to attain the objective pursued (see *Belashev*, cited above, § 83).

75. In the instant case it is true, as the Court noted above, that the holding of hearings in camera did not result from a general principle but from a decision taken by the Supreme Administrative Court in the specific case of the applicant. Nevertheless, the Court cannot but observe that the Supreme Administrative Court based its decision on the mere fact that the case file contained classified documents. It did not consider whether the documents in question were linked to the subject matter of the proceedings and might therefore have been indispensable, nor did it contemplate taking measures to counterbalance the effects of the lack of a public hearing, for instance by restricting access to certain documents only or holding just some of the sessions in camera, to the extent necessary to preserve the confidentiality of the documents in question (see *Belashev*, cited above, § 84). This situation appears to have resulted from the automatic application of the rules on the classification of court proceedings where even one of the documents in the file is classified. Under domestic law, the court with jurisdiction is not required to give detailed and specific reasons for excluding the public in the case concerned (see, conversely and *mutatis mutandis*, *B. and P. v. the United Kingdom*, cited above, § 40). In these circumstances, the Court is not convinced that in the instant case it was strictly necessary to exclude the public in order to preserve the confidentiality of the documents in question.”

I Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols dom af 26. januar 2020 i sagen Yam mod Storbritannien (sag 31295/11) udtalte Domstolen om de almindelige principper vedrørende retten til offentlig rettergang efter artikel 6 og anvendelsen af principperne i en sag om dør-lukning af hensyn til statens sikkerhed bl.a.:

”2. *The Court’s assessment*
(a) General principles

52. As the Court has repeatedly explained, the public character of judicial proceedings required by Article 6 § 1 protects litigants against the administration of justice in secret with no public scrutiny. It is one of the means by which confidence in the courts can be maintained. By rendering the administration of justice visible, publicity contributes to the achievement of a fair trial (see *Martinie v. France* [GC], no. 58675/00, § 39, ECHR 2006 and *Diennet v. France*, 26 September 1995, § 33, Series A no. 325-A). There is a high expectation of publicity in ordinary criminal proceedings (*Belashev v. Russia*, no. 28617/03, § 79, 4 December 2008).

53. Article 6 § 1 does not, however, prohibit courts from derogating from the requirement to hold hearings in public where the special features of the case justify such a course of action. It expressly permits the press and the public to be excluded from all or part of a trial in the interests of morals, public order or national security in a democratic society, where the interests of juveniles or the protection of the private life

of the parties so require, or to the extent strictly necessary in the opinion of the court in special circumstances where publicity would prejudice the interests of justice.

54. In practice, the Court, in interpreting the right to a public hearing, has applied a test of strict necessity whatever the justification advanced for the lack of publicity (see, for example, *Diennet*, § 34, *Martinie*, § 40, and *Belashev*, § 83, all cited above). Thus before excluding the public from criminal proceedings, the national court must make a specific finding that exclusion is necessary to protect a compelling governmental interest and must limit secrecy to the extent necessary to preserve that interest (see *Belashev*, cited above, § 83).

55. The Court's usual approach in such cases is to analyse the reasons for the decision to hold a hearing *in camera* and assess, in the light of the facts of the case, whether those reasons appear justified. However, the application of a strict necessity test can present particular challenges when the ground invoked for holding part of a trial *in camera* concerns national security. The sensitive nature of national security concerns means that the very reasons for excluding the public may themselves be subject to confidentiality arrangements and respondent Governments may be reluctant to disclose details to this Court. Such sensitivities are, in principle, legitimate and the Court stands ready to take the necessary steps to protect secret information disclosed by the parties in the context of proceedings before it. But in some instances even these confidentiality guarantees may be considered insufficient to mitigate the risk of serious damage to fundamental national interests should information be disclosed. It may therefore arise, as in the present case, that the Court is asked to assess whether the exclusion of the public and the press met the strict necessity test without itself having access to the material on which that assessment was made at the domestic level.

56. The Court is not well-equipped to challenge the national authorities' judgment that national security considerations arise (*Janowiec and Others*, cited above, § 213). However, even where national security is at stake, measures affecting fundamental human rights must be subject to some form of adversarial proceedings before an independent body competent to review the reasons for the decision. In cases where the Court does not have sight of the national security material on which decisions restricting human rights are based, it will therefore scrutinise the national decision-making procedure to ensure that it incorporated adequate safeguards to protect the interests of the person concerned (see, *mutatis mutandis*, *Janowiec and Others*, cited above, § 213; *Fitt v. the United Kingdom* [GC], no. 29777/96, § 46, ECHR 2000-II; and *Regner v. the Czech Republic* [GC], no. 35289/11, § 149, 19 September 2017).

57. It is also relevant, when determining whether a decision to hold criminal proceedings *in camera* was compatible with the right to a public hearing under Article 6, whether public interest considerations were balanced with the need for openness, whether all evidence was disclosed to the defence and whether the proceedings as a whole were fair (see *Welke and Bialek v. Poland*, no. 15924/05, § 77, 1 March 2011).

(b) Application of the general principles to the facts of the case

58. In the present case, the open judgments make it clear that the decision to hold part of the applicant's trial *in camera* was made, *inter alia*, for reasons of national security (see paragraphs 14 and 16 above). However, because of these national security concerns, the Court has not been provided with the detailed justification for the decision.

The national decision-making procedure therefore takes on a particular importance (see paragraph 56 above).

...

60. In granting the prosecution request, the trial judge carefully balanced the need for openness against the national security interests at stake. ...

61. The decision to allow part of the defence to be held in camera was reviewed on appeal, first in the context of an interlocutory appeal in 2008 and again in 2010, this time specifically from the perspective of whether it had rendered the trial unfair (see paragraphs 16 and 31 above). The Court of Appeal upheld the decision of the trial judge and underlined that, in the result, it had not led to any unfairness in the proceedings. It is also worth noting that the justification for and necessity of maintaining the confidentiality of the material were considered again some years later when the trial judge was asked by the applicant to clarify or vary his order to enable disclosure to the Court in the present proceedings (see paragraphs 38-40 above). There is therefore no doubt that the national security grounds, the need for secrecy, the lawfulness of the decisions taken and the impact on the fairness of the applicant's trial were subject to rigorous and independent scrutiny by judges on a number of occasions.

62. It is also significant that the in camera order was limited to the extent necessary to protect the interests at stake and applied only to a specific part of the applicant's defence (see paragraphs 19 and 31 above). The vast majority of the trial – and the whole of the prosecution's positive case – was held in public (compare Belashev, cited above).

...

67. In conclusion, the Court is satisfied that the request to hold part of the applicant's trial in camera was subject to a thorough and independent review at national level. The applicant participated fully throughout the review procedures and the justification for holding part of the trial in camera was examined in detail on several occasions. The order itself was limited in scope and none of the prosecution evidence or the evidence supporting the request for an in camera hearing was withheld from the applicant. The applicant was able to have cross-examined all prosecution witnesses. There is nothing to suggest that the order resulted in any unfairness to the applicant during the trial proceedings."

Anbringender

Anklagemyndigheden har anført navnlig, at byrettens kendelse skal stadfæstes, da sagen angår oplysninger, som ved offentliggørelse kan indebære en risiko for betydelig skade, herunder for tredjemand, statens sikkerhed og statens forhold til fremmede magter. Det er derfor påkrævet, at dørene lukkes under hele retsmødet, hvor tilståelsessagen behandles. Det gælder også under den indledende oplæsning af sigtelsen.

Det følger af retspraksis og litteraturen, at forhold, som angår efterretningstjenestens virke, tillægges betydelig vægt over for hensynet til offentlighedens indblik i den enkelte sag. Det er

velbegrunder, da efterretningstjenesternes opgaver har stor betydning for at sikre Danmarks og enkeltpersoners sikkerhed. Det er en væsentlig forudsætning for, at efterretningstjenesterne kan varetage denne opgave, at de kan hemmeligholde bl.a. deres metoder og mulige samarbejdspartnere for den brede offentlighed.

For at fortroligheden om disse opgaver kan opretholdes, er det en forudsætning, at der er et tilstrækkeligt strafferetligt værn mod brud på tavshedspligten. Dette indebærer, at straffesager mod personer, som måtte have brudt deres tavshedspligt, skal kunne gennemføres, således at behandlingen af straffesagen ikke i sig selv medfører, at de pågældende oplysninger kompromitteres yderligere.

PET har bl.a. i udtalelse af 12. september 2022 uddybet, hvilke skadevirkninger det kan have for statens sikkerhed og forholdet til fremmede magter, hvis nærmere oplysninger om, hvad de konkrete sigtelser angår, kommer til offentlighedens kundskab.

Domstolene kan ikke anses for at have de fornødne kompetencer til at efterprøve endsige tilsidesætte PET's samlede afvejsninger. Domstolene må i stedet påse, at de kompetente myndigheder overordnet har redegjort tilstrækkeligt for, at der foreligger de påberåbte hensyn, som kan begrunde dørlukning.

Opdeling af et retsmøde på en sådan måde, at alene dele af retsmødet holdes for lukkede døre, bør kun ske, hvis det er praktisk muligt og vil give offentligheden et meningsfuldt indblik i sagen.

Landsrettens kendelse gør det ikke muligt på forhånd at tilrettelægge en praktisk afvikling af tilståelsessagen, sådan som det ellers er hensigten med en forlods afgørelse af spørgsmålet om dørlukning, jf. retsplejelovens § 845, stk. 1, nr. 2.

De sikkerhedsmæssige hensyn, der i øvrigt skal iagttages ved afviklingen af retsmødet i en sag som den foreliggende, fremgår af PET's udtalelse af 27. februar 2023. Iagttagelse af de af PET anførte hensyn er en forudsætning for, at sagen vil kunne afvikles på en måde, som opfylder kravene i sikkerhedscirkulæret (cirkulære nr. 10338 af 17. december 2014), og er derfor også en forudsætning for, at straffesagen vil kunne gennemføres forsvarligt i retten. Kra-

vene indebærer bl.a., at der skal anvendes to retssale, én, der er ”sikret”, og én, hvortil offentligheden har adgang.

Landsrettens kendelse indebærer, at anklageren og forsvareren (og for så vidt også dommeren) løbende under retsmødets åbne del vil skulle vurdere, om de oplysninger, der kommer frem eller vil blive spurgt ind til, herunder navnlig ved Ts forklaring, omhandler de bredt definerede emner, der efter landsrettens kendelse kan begrunde dørlukning. Er dette tilfældet, skal afhøringen afbrydes, hvorefter retten skal tage stilling til, om det givne tema kan begrunde dørlukning. Dette gør det efter anklagemyndighedens opfattelse i praksis umuligt på forsvarens vis at tilrettelægge og gennemføre retsmødet i sagen. Disse rammer fjerner endvidere den retsplejemæssige fordel, som er tilsigtet med en forhåndsafgørelse af spørgsmålet om dørlukning, jf. retsplejelovens § 845, stk. 1, nr. 2.

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

Afhøringen af T vil koncentrere sig om, på hvilken måde han måtte have brudt sin tavshedspligt, og dermed også om, hvilke fortrolige oplysninger der er tale om. Det er netop hensynet til beskyttelsen af disse oplysninger, der gør dørlukning påkrævet.

Det er efter landsrettens kendelse i det hele usikkert, hvilke dele af retsmødet der vil kunne afvikles for åbne døre, herunder på en måde, der vil give offentligheden et meningsfuldt indblik i sagen, uden at hemmeligheden om de klassificerede oplysninger kompromitteres.

En retstilstand, hvorved f.eks. detaljer om sigtelsen, der direkte eller indirekte kan afsløre de tavshedsbelagte oplysninger, som de pågældende lovovertrædelser angår, og som myndighederne er forpligtede til at bevare hemmeligheden om, kan indebære en sådan usikkerhed om rammerne for afviklingen af sagen, at det kan skabe tvivl om, hvorvidt straffesagen vil kunne gennemføres. For at myndighederne kan bevare hemmeligheden om de pågældende oplysninger, vil konsekvensen derfor kunne være, at sagen ikke kan gennemføres i retten.

Hvis Højesteret alligevel måtte finde, at dele af retsmødet kan afvikles for åbne døre, må Højesteret præcisere, hvilke nærmere dele af retsmødet dette vil gælde for.

T har anført navnlig, at landsrettens kendelse bør stadfæstes, da der ikke er grundlag for lukkede døre under hele retsmødet. Han ønsker størst mulig offentlighed under straffesagen. Det er op til anklagemyndigheden nærmere at redegøre for, hvilken risiko for skadevirkninger et retsmøde for åbne døre reelt kan medføre. Rigsadvokaten har ikke for Højesteret sandsynliggjort de mulige skadevirkninger, det vil have, hvis de pågældende oplysninger bliver offentliggjort.

DR har anført navnlig, at sagen har en betydelig offentlig interesse. En fuldstændig mørklægning af sagen er ud fra et demokratisk synspunkt uhensigtsmæssig og i strid med basale hensyn til offentlighed i retsplejen, herunder navnlig det såkaldte tillidshensyn.

Efter anholdelsen af T og efterretningstjenesternes efterfølgende møder med en række mediechefer er det en sag, som alle danske medier har omtalt og stadig dækker tæt.

Efterretningstjenesterne ses med sigtelsen og de afholdte møder selv at have bekræftet, at der har været et samarbejde.

Under hensyn til sagens forløb og Ts konkrete ageren kan hensynet til kildebeskyttelse ikke i sig selv medføre, at en fuldstændig dørlukning er strengt påkrævet. Selve den omstændighed, at PET benytter sig af civile agenter, er en almindelig kendt efterforskningsmetode.

Det må i lyset af landsrettens kendelse være muligt at tilrettelægge sagen sådan, at offentligheden kan høre, hvorfor T efter et langt arbejdsliv i politiets tjeneste har valgt at bryde sin tavshedspligt. Det forekommer utænkeligt, at dele af Ts motiv ikke kan tåle at komme frem i offentligheden. Lukkethed herom vil kunne føre til spekulationer i offentligheden om, at mulige svigt i efterretningstjenesten søges skjult og camoufleret som nationale sikkerhedshensyn. Der er således en risiko for, at det vil skade tilliden til justitsvæsenet.

En stadfæstelse af landsrettens kendelse vil ikke føre til, at der generelt ikke længere gælder et strafferetligt værn, hvis der sker brud på tavshedspligten, og klassificerede oplysninger bliver røbet. Det bemærkes i den forbindelse, at der skal foretages en konkret vurdering i den enkelte sag, og at der tidligere har været behandlet sager for åbne døre, der omhandlede netop brud på

tavshedspligten vedrørende klassificerede oplysninger fra PET og FE. Derudover har lovgiver allerede taget stilling til, hvilke sagstyper der i deres helhed skal foregå for lukkede døre, og disse sagstyper omfatter ikke denne sag om overtrædelse af straffelovens § 152.

Det forhold, at der er tale om en tilståelsessag, taler ikke i sig selv for, at dørene skal lukkes under hele retsmødet. Den konkrete sag rejser en række principielle spørgsmål, som skærper behovet for offentlighed om sagen. Det bør i den forbindelse tillægges vægt, at T ikke ønsker lukkede døre.

Den omstændighed, at en stadfæstelse af landsrettens kendelse kan medføre praktiske udfordringer for selve gennemførelsen af retsmødet, kan ikke tillægges vægt ved vurderingen af, om betingelserne for dørlukning er opfyldt.

Berlingske har anført navnlig, at sagen i lyset af sin karakter i videst muligt omfang skal behandles for åbne døre af hensyn til retssikkerheden og tilliden til det danske retssystem. I den konkrete sag gælder det navnlig hensynet til borgernes tillid til, at alt foregår efter bogen, og at politiske eller andre uvedkommende hensyn ikke spiller ind i en sag, hvor staten anklager en borger for en alvorlig forbrydelse.

Det anerkendes, at efterretningstjenesterne har behov for at hemmeligholde oplysninger, som er afgørende for at beskytte tjenesternes metoder og kilder. Det er muligt at tilgodese sådanne hensyn under retsmødet og lukke dørene delvist for offentligheden, når visse oplysninger behandles. Udgangspunktet i sagen bør dog være fuld åbenhed.

Højesterets begrundelse og resultat

Sagens baggrund og problemstilling

Ifølge retsmødebegæring af 14. oktober 2022 er T sigtet for to forhold vedrørende overtrædelse af straffelovens § 152, stk. 2, jf. stk. 1, ved som ansat i politiet under særligt skærpende omstændigheder uberettiget at have videregivet fortrolige oplysninger til andre, uagtet at videregivelsen efter oplysningernes karakter og Ts stilling indebar en særlig risiko for betydelig skade, herunder for tredjemand, statens sikkerhed og forholdet til fremmede magter.

Det er i retsmødebegæringen anført, at sagen vil blive søgt fremmet som en tilståelsessag efter reglerne i retsplejelovens § 831, og at retsmødet forventes at vare to timer.

Sagen angår, om der er grundlag for at bestemme, at retsmødet skal holdes for lukkede døre i medfør af retsplejelovens § 29, stk. 1, nr. 2, og stk. 3, nr. 3.

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 § 29, stk. 3, nr. 3, kan der endvidere træffes bestemmelse om dørlukning i straffesager, når sagens behandling i et offentligt retsmøde må antages at bringe nogens sikkerhed i fare.

Efter Menneskerettighedskonventionens artikel 6, stk. 1, skal retsforhandlinger 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 fremgår 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. 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.

I Domstolens dom af 26. januar 2020 i sagen Yam mod Storbritannien (sag 31295/11), præmis 56, er det om de nationale myndigheders prøvelse af en beslutning om dørlukning anført, at selv når det drejer sig om den nationale sikkerhed, skal foranstaltninger, der berører grundlæggende menneskerettigheder, være genstand for en kontradiktorisk proces for et uafhængigt organ, der er kompetent til at tage stilling til grundlaget for beslutningen. I tilfælde, hvor Menneskerettighedsdomstolen ikke har indsigt i de oplysninger, som angår den nationale sikkerhed, og som begrundet beslutninger, der begrænser menneskerettighederne, vil Domstolen granske den nationale beslutningsprocedure for at sikre, at den yder tilstrækkelige retsgarantier.

Den konkrete sag

Fire dommere – Oliver Talevski, Jan Schans Christensen, Jørgen Steen Sørensen og Søren Højgaard Mørup – udtaler:

Straffesagen mod T har betydelig offentlig interesse. Kravene til de hensyn, der skal begrunde, at retsmøde i sagen 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 for dørlukning i retsplejelovens § 29, stk. 1, nr. 2, og stk. 3, nr. 3, er opfyldt. Anklagemyndigheden har endvidere anført, at dørlukning ikke er i strid med Menneskerettighedskonventionens artikel 6, stk. 1.

Til støtte for disse synspunkter har anklagemyndigheden henvist til navnlig Politiets Efterretningstjenestes (PET) udtalelse af 12. september 2022 til Statsadvokaten i Viborg. Af denne udtalelse fremgår bl.a., at straffesagens 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.”

Vi kan ikke afvise, at der kan foreligge omstændigheder af en karakter som nævnt i retsplejelovens § 29, stk. 1, nr. 2, og stk. 3, nr. 3, og at disse omstændigheder også efter Menneskerettighedskonventionens artikel 6, stk. 1, kan begrunde dørlukning.

Vi finder imidlertid, at anklagemyndighedens og PET's redegørelse for disse omstændigheder er af så generel og overordnet karakter, at den efterprøvelse fra domstolens side, som retsplejeloven og Menneskerettighedskonventionen forudsætter, ikke er mulig. Bl.a. foreligger der ingen form for konkretisering af, hvilken eller hvilke personers sikkerhed der ved behandling af sagen i åbent retsmøde må antages at blive bragt i fare, og hvorfor (§ 29, stk. 3, nr. 3), eller af, hvilke generelle arbejdsmetoder, kapaciteter og svagheder mv. der i et åbent retsmøde vil blive afsløret, og hvilke skadevirkninger dette vil have for statens forhold til fremmede magter (§ 29, stk. 1, nr. 2).

På det foreliggende grundlag finder vi herefter, at betingelserne for dørlukning i retsplejeloven og Menneskerettighedskonventionen ikke kan anses for opfyldt. Vi stemmer derfor for, at anklagemyndighedens anmodning om dørlukning hverken helt eller delvist tages til følge.

Vi bemærker, at dette ikke er til hinder for, at byretten efter en samlet afvejning på ny træffer bestemmelse om, at retsmødet skal holdes for lukkede døre, hvis anklagemyndigheden igen anmoder om dørlukning og i tilstrækkeligt omfang redegør for de skadevirkninger, det vil kunne have, hvis oplysningerne kommer frem i et offentligt retsmøde.

Dommer Poul Dahl Jensen udtaler:

Efter indholdet af sigtelsen sammenholdt med den forklaring, som T afgav til politirapport den 8. december 2021 og i grundlovsforhøret dagen efter, må det forventes, at der under et kommende retsmøde, hvor sagen søges fremmet som tilståelsessag, i forbindelse med afhøring af T, dokumentation og procedure bl.a. vil fremkomme oplysninger om PET's arbejdsmetoder, konkrete efterretningsaktiviteter og samarbejdspartnere.

Selv om anklagemyndigheden ikke har redegjort nærmere for, hvilke konkrete skadevirkninger det vil kunne have, hvis sådanne oplysninger kommer frem i et offentligt retsmøde, finder jeg det tilstrækkeligt sandsynliggjort, at det vil kunne skade samarbejdet med efterretningstjenester i andre lande og dermed forringe PET's muligheder for at udføre sine opgaver med at sikre statens sikkerhed, hvis oplysningerne kommer frem i et retsmøde, der holdes for åbne døre.

På den baggrund finder jeg efter en samlet afvejning, at statens forhold til fremmede magter gør det nødvendigt, at retsmødet holdes for lukkede døre, jf. retsplejelovens § 29, stk. 1, nr. 2, for så vidt angår den del af retsmødet, hvor sådanne oplysninger fremkommer og behandles.

Da en opdeling af retsmødet i en lukket del, der omfatter de nævnte oplysninger, og en åben del, der omfatter øvrige oplysninger, efter min opfattelse ikke i praksis vil kunne lade sig gøre på en hensigtsmæssig og administrerbar måde, finder jeg, at retsmødet, hvor sagen søges fremmet som tilståelsessag, i det hele må holdes for lukkede døre.

Jeg stemmer derfor for at stadfæste byrettens kendelse.

Der træffes afgørelse efter stemmeflertallet.

Konklusion

Højesteret ændrer landsrettens kendelse, således at anklagemyndighedens anmodning om dørlukning ikke tages til følge.

Thi bestemmes:

Anklagemyndighedens anmodning om dørlukning tages ikke til følge.

Statskassen skal betale omkostningerne for byret, landsret og Højesteret vedrørende spørgsmålet om dørlukning for så vidt angår T.