



FOLKETINGETS
OMBUDSMAND

FOB 2025-11

Henstilling om fri proces i sag om aktindsigt i anklageskrifter mod tidligere FE-chef og tidligere forsvarsminister

Resumé

21. august 2025

En journalist søgte hos Statsadvokaten i Viborg om fuld aktindsigt i anklageskrifterne (uden bilag) fra straffesager mod en tidligere chef for Forsvarets Efterretningstjeneste (FE) og en tidligere forsvarsminister. Det skete med henvisning til, at Højesteret i to kendelser havde anført, at anklageskrifterne (uden bilag) mod de tiltalte kunne oplæses for åbne døre under hovedforhandling af straffesagerne.

Forvaltningsret

11241.3

11241.9

12.2

Statsadvokaten og Rigsadvokaten afslog at give fuld indsigt i anklageskrifterne. Myndighederne mente bl.a., at retsplejelovens § 41 f, stk. 2 (om udlevering af anklageskrifter til redaktionelle formål), ikke fandt anvendelse, idet anklageskrifterne var tilbagekaldt og påtale opgivet, og at Højesterets kendelser ikke indebar, at der skulle gives fuld meroffentlighed efter retsplejelovens § 41 h.

Ombudsmanden vurderede, at sagen burde finde sin endelige afklaring ved domstolene, hvis journalisten ønskede det. Ombudsmanden henviste i den forbindelse til bl.a., at Højesteret – selv om det var sket som led i en anden vurdering end den, der skulle foretages i den foreliggende sag – i de to kendelser havde forholdt sig nærmere til vægtningen af de beskyttelseshensyn, der lå bag, at statsadvokaten og Rigsadvokaten ikke mente, at der burde meddeles meroffentlighed i de oplysninger, journalisten havde søgt indsigt i. Ombudsmanden henviste også til, at domstolene tidligere havde behandlet flere sager om aktindsigt i sagskomplekset, og at Procesbevillingsnævnet havde meddelt tilladelse til, at Højesteret skulle tage stilling i en sådan sag.

På baggrund af en efterfølgende anmodning fra journalisten henstillede ombudsmanden efter § 23 i lov om Folketingets Ombudsmand, at der blev meddelt journalisten fri proces til prøvelse ved domstolene af Statsadvokaten i Viborg og Rigsadvokatens afgørelser om aktindsigt i de fulde anklageskrifter (uden bilag).

(Sag nr. 24/04139)

I det følgende gengives ombudsmandens udtalelse om sagen (svar til journalist A):

Ombudsmandens udtalelse

1. Sagens baggrund

Den 7. oktober 2022 gav Statsadvokaten i Viborg medie B delvis aktindsigt i en kopi af et anonymiseret anklageskrift af 16. september 2022, hvor en tidligere chef for Forsvarets Efterretningstjeneste var tiltalt for overtrædelse af straffelovens § 109, stk. 1, og § 152, stk. 2, jf. stk. 1. Under henvisning til retsplejelovens § 41 f, stk. 2, jf. § 41 b, stk. 3, nr. 1 og 3 (om undtagelse af oplysninger af hensyn til statens sikkerhed og forholdet til fremmede magter), undtog statsadvokaten en række oplysninger fra aktindsigt. Den 14. april 2023 gav Statsadvokaten i Viborg endvidere medie B delvis aktindsigt i en kopi af et anonymiseret anklageskrift af 20. februar 2023, hvor en tidligere forsvarsminister var tiltalt for overtrædelse af straffelovens § 109, stk. 1. Under henvisning til retsplejelovens § 41 f, stk. 2, jf. § 41 b, stk. 3, nr. 1 og 3, undtog statsadvokaten ligeledes i dette anklageskrift en række oplysninger fra aktindsigt.

Du anmodede den 27. oktober 2023 Statsadvokaten i Viborg om fuld aktindsigt i de to anklageskrifter (uden bilag). Du henviste til, at Højesteret i to kendelser samme dag om dørlukning i forbindelse med hovedforhandlingerne af straffesagerne mod den tidligere chef for Forsvarets Efterretningstjeneste og den tidligere forsvarsminister havde anført, at anklageskrifterne (uden bilag) kunne oplæses for åbne døre under hovedforhandlingerne af straffesagerne. Kendelserne er omtalt nedenfor i pkt. 2.4.

Statsadvokaten i Viborg afslog den 3. november 2023 at give yderligere aktindsigt i anklageskrifterne. Statsadvokaten anførte i den forbindelse, at anklagemyndigheden den 1. november 2023 havde tilbagekaldt anklageskrifterne i de pågældende straffesager, og at påtalerne over for de tiltalte samme dag var blevet opgivet. Straffesagerne var således afsluttet, og der ville ikke blive gennemført en hovedforhandling i sagerne, som skulle dækkes af medierne, hvorfor betingelserne i retsplejelovens § 41 f, stk. 2, om udlevering af anklageskrift mv. til medierne efter statsadvokatens opfattelse ikke (længere) var opfyldt. Statsadvokaten fandt heller ikke grundlag for at give yderligere aktindsigt efter retsplejelovens § 41 h om meroffentlighed. Højesterets kendelser af 27. oktober 2023 kunne efter statsadvokatens opfattelse ikke føre til et andet resultat.

Du klagede samme dag til Rigsadvokaten over statsadvokatens afgørelse.

Den 15. december 2023 tiltrådte Rigsadvokaten statsadvokatens afgørelse i sagen. Rigsadvokaten anførte, at han var enig med statsadvokaten i, at betingelserne i retsplejelovens § 41 f, stk. 2, ikke var opfyldt. Rigsadvokaten anførte også, at du ikke havde ret til aktindsigt efter retsplejelovens § 41 d, stk. 1, om aktindsigt til den, der har en individuel, væsentlig interesse i et konkret retsspørgsmål, da du ikke alene i kraft af en journalistisk interesse var omfattet af denne bestemmelse. Endvidere fandt Rigsadvokaten ikke grundlag for at give dig yderligere aktindsigt i medfør af retsplejelovens § 41 h om meroffentlighed. Rigsadvokaten lagde vægt på bl.a., at anklageskrifterne indeholdt oplysninger, der fortsat var klassificerede med klassifikationsgraden "Hemmeligt", og hvis videregivelse kunne forvolde Danmark eller landene i NATO eller EU alvorlig skade, jf. sikkerhedscirkulærets § 1, stk. 1, nr. 2. Oplysningerne var omfattet af tavshedspligt og af væsentlig betydning for statens sikkerhed og forholdet til fremmede magter og derfor efter retsplejelovens § 41 f, stk. 2, jf. § 41 b, stk. 3, nr. 1 og 3, undtaget fra aktindsigt. Højesterets kendelser af 27. oktober 2023 kunne efter Rigsadvokatens opfattelse ikke føre til et andet resultat, bl.a. fordi afvejningen af de forskellige hensyn i relation til spørgsmålet om meroffentlighed og spørgsmålet om dørlukning under en hovedforhandling i en straffesag ikke er den samme.

Du klagede den 12. juli 2024 til mig over afgørelserne og anførte bl.a., at Højesteret i de to kendelser af 27. oktober 2023 havde fastslået, at de omhandlede anklageskrifter "kunne oplæses i retten under et åbent retsmøde".

I en udtalelse af 12. september 2024 til mig har Rigsadvokaten anført bl.a., at Statsadvokaten i Viborg den 1. november 2023 under henvisning til retsplejelovens § 721, stk. 1, nr. 2 (om opgivelse af påtale i tilfælde, hvor videre forfølgning ikke kan forventes at føre til, at den sigtede findes skyldig), opgav påtale i de to omhandlede straffesager. Det skete, efter at Forsvarets Efterretningstjeneste havde meddelt anklagemyndigheden, at tjenesten efter Højesterets kendelser af 12. og 27. oktober 2023 om behandling af sagens akter ikke længere anså det for betryggende at stille de højt klassificerede oplysninger, som sagerne handlede om, til rådighed i straffesagerne. Kendelsen af 12. oktober 2023 er ligesom kendelserne af 27. oktober 2023 omtalt nedenfor i pkt. 2.4.

Rigsadvokaten har også anført, at der efter fast administrativ praksis som hovedregel meddeles journalister aktindsigt i anklageskrifter eller retsmødebegæringer i straffesager, der allerede har været gennemført ved domstolene, og som er afsluttede. Dette hænger navnlig sammen med, at påtale i disse tilfælde er gennemført, og at journalisterne typisk har adgang til de helt samme oplysninger gennem domsudskriften. Samme administrative praksis foreligger efter Rigsadvokatens opfattelse ikke med hensyn til tilbagekaldte

straffesager, hvor der efterfølgende er opgivet påtale. Der er i den foreliggende sag tale om en særegen situation, hvor de omhandlede straffesager er afsluttet, fordi anklageskrifterne er tilbagekaldt og påtale opgivet. På den baggrund har du efter Rigsadvokatens opfattelse ikke i medfør af retsplejelovens § 41 f, stk. 2, krav på at få udleveret yderligere oplysninger i de to anklageskrifter, herunder på baggrund af Højesterets kendelser af 27. oktober 2023.

Med hensyn til betydningen af Højesterets kendelser af 27. oktober 2023 har Rigsadvokaten anført bl.a., at afvejningen af de forskellige hensyn i relation til spørgsmålet om meroffentlighed og spørgsmålet om dørlukning under en hovedforhandling i en straffesag efter hans opfattelse ikke er den samme. I Højesterets kendelser af 27. oktober 2023 blev desuden alene hensynet til statens forhold til fremmede magter konkret afvejet over for de hensyn, der talte for offentlighed ved gennemførelsen af en sådan hovedforhandling. Det følger efter Rigsadvokatens opfattelse endvidere ikke af Højesterets kendelser, at anklageskrifterne ikke indeholdt oplysninger af væsentlig betydning for statens sikkerhed eller for forholdet til fremmede magter eller andre oplysninger omfattet af tavshedspligt. Det må i stedet ifølge Rigsadvokaten anses for forudsætningsvis at følge af Højesterets afvejning i sagen, at de daværende anklageskrifter fandtes at indeholde oplysninger af betydning for statens forhold til fremmede magter, da der ellers ikke var grundlag for at foretage en afvejning.

Du har den 17. september 2024 om bestemmelsen i retsplejelovens § 41 f, stk. 2, anført bl.a., at der hverken i selve bestemmelsen, forarbejderne eller den forudgående betænkning om offentlighed i retsplejen anføres noget om, at bestemmelsen ikke skulle gælde et anklageskrift i en sag, der trækkes tilbage. Du har også anført, at Højesteret i kendelserne af 27. oktober 2023 har fundet, at selve anklageskrifterne kunne oplæses for åbne døre under hovedforhandlingen, og at Højesteret således har fastslået, at anklageskrifterne ikke indeholder oplysninger, der er fortrolige, og at det kabelsamarbejde, de pågældende var tiltalt for at røbe oplysninger om, er kendt. Ligeledes har du anført, at formålet med reglerne om aktindsigt er at understøtte princippet om offentlighed i retsplejen, som bl.a. skal bidrage til at sikre den anklagedes retssikkerhed og tilliden til retsplejen. Anklagemyndigheden kan derfor efter din opfattelse ikke rejse tiltale med den deraf følgende offentlige interesse og belastning, som det indebærer for de anklagede, og derefter nægte aktindsigt, fordi tiltalerne er trukket tilbage. Der består ifølge dig væsentlige hensyn til både de oprindeligt anklagede og offentligheden, der taler for, at der gives aktindsigt i anklageskrifterne.

Forsvarets Efterretningstjeneste har i en udtalelse af 7. november 2024 anført bl.a., at det er efterretningstjenestens vurdering, at anklageskrifterne indeholder oplysninger, der fortsat er klassificeret med klassifikationsgraden "Hemmeligt", jf. sikkerhedscirkulærets § 1, stk. 1, nr. 2, idet disse oplysninger

kan afsløre konkrete detaljer om efterretningstjenestens og udenlandske partners kapaciteter og arbejdsmetoder, hvis offentliggørelse kan skade efterretningstjenestens varetagelse af sine opgaver vedrørende Danmarks sikkerhed. Disse oplysninger bør derfor undtages fra retten til aktindsigt, jf. retsplejelovens § 41 b, stk. 3, nr. 1 og 3, idet oplysningerne er af væsentlig betydning for statens sikkerhed og rigets forsvar, ligesom undtagelse heraf er nødvendig til beskyttelse af væsentlige hensyn til forholdet til fremmede magter. Efterretningstjenesten vurderede dog samtidig, at visse af de undtagne oplysninger i anklageskrifterne ikke længere var klassificerede eller omfattet af retsplejelovens § 41 b, stk. 3, nr. 1 og 3. Der er tale om oplysninger om bl.a. et samarbejde mellem Forsvarets Efterretningstjeneste og den amerikanske efterretningstjeneste NSA om aflytning af datatrafikkabler og om Forsvarets Efterretningstjenestes undersøgelse af, om NSA overholdt aftalen med efterretningstjenesten.

På baggrund af Forsvarets Efterretningstjenestes udtalelse af 7. november 2024 har Rigsadvokaten den 19. november 2024 revurderet sin afgørelse af 15. december 2023 og efter princippet om meroffentlighed, jf. retsplejelovens § 41 h, meddelt dig aktindsigt i de yderligere oplysninger, som Forsvarets Efterretningstjeneste har peget på.

I et brev af 26. november 2024 har du for så vidt angår anklageskriftet vedrørende den tidligere chef for Forsvarets Efterretningstjeneste anført bl.a., at de udeladte navne i anklageskriftet har været genstand for offentlig omtale. For så vidt angår anklageskriftet vedrørende den tidligere forsvarsminister har du anført, at Forsvarets Efterretningstjeneste har undtaget oplysninger, som forsvarsministeren har udtalt i fjernsynet, og at det er meningsløst at påstå, at det vil skade rigets sikkerhed at gentage disse oplysninger.

Den 27. november 2024 sendte du mig endvidere en kopi af en afgørelse af samme dato fra Statsadvokaten for Særlig Kriminalitet i en anden sag, hvor statsadvokaten har anført bl.a. følgende om anvendelsen af bestemmelsen i retsplejelovens § 41 f, stk. 2:

”Det fremgår af retsplejelovens § 41 f, stk. 2, at Justitsministeren fastsætter regler om, i hvilken periode retten til aktindsigt gælder. Justitsministeriet har i medfør af bestemmelsen udstedt bekendtgørelse nr. 546 af 18. juni 2004 (med senere ændringer) om retslistes og om massemedienes aktindsigt i og opbevaring af kopier af anklageskrifter og retsmødebegæringer mv. Bekendtgørelsen fastsætter dog ikke et sluttidspunkt for adgangen til aktindsigt i anklageskrifter.

Idet hverken retsplejelovens § 41 f, stk. 2, eller bekendtgørelse nr. 546 fastsætter et sluttidspunkt for adgangen til aktindsigt i anklageskrifter,

finder jeg, at aktindsigt i den pågældende sag ikke kan afvises med henvisning til, at anklageskriftet er trukket fra retten.”

Jeg bad den 5. marts 2025 Rigsadvokaten om en supplerende udtalelse. For så vidt angik anklageskriftet mod den tidligere chef for Forsvarets Efterretningstjeneste bad jeg Rigsadvokaten om at redegøre nærmere for de beskyttelseshensyn, der lå bag undtagelsen af de enkelte typer af oplysninger, herunder 1) oplysninger om personnavne, 2) oplysninger om andet end personnavne og 3) de i anklageskriftets forhold 6, litra e, undtagne oplysninger. For så vidt angik begge anklageskrifter bad jeg Rigsadvokaten om at redegøre nærmere for, om de undtagne oplysninger efter myndighedernes opfattelse er offentligt kendte.

Ligeledes den 5. marts 2025 bad jeg Justitsministeriet – som ressortministerium for retsplejeloven – om en udtalelse vedrørende retsplejelovens § 41 f, stk. 2, og § 41 h.

I en supplerende udtalelse af 11. april 2025 til mig har Rigsadvokaten anført bl.a. følgende:

”1. Anklageskriftet mod en tidligere chef for Forsvarets Efterretningstjeneste (...)

...

1.1.1. For så vidt angår oplysningerne om personnavne (...)

FE [Forsvarets Efterretningstjeneste; min bemærkning] har nu i udtalelse af 27. marts 2025 oplyst, at der i anklageskriftet fremgår navne på en række personer, som efter FE’s opfattelse uberettiget er blevet delagtiggjort i klassificerede informationer, der vedrører afgørende dele af FE’s operative virksomhed og partnersamarbejder, og som fortsat ikke er kommet til offentlighedens kendskab.

FE finder det fortsat nødvendigt, at navnene på de pågældende personer undtages fra retten til aktindsigt, jf. retsplejelovens § 41 b, stk. 3, nr. 1 og 3, idet oplysningernes hemmeligholdelse vurderes af afgørende betydning for statens sikkerhed og rigets forsvar samt statens forhold til fremmede magter.

FE oplyser, at begrundelsen herfor er, at udbredelsen af de pågældende identitetsoplysninger vil forsøge risikoen for, at personerne bliver mål for utilbørlig påvirkning (afpresning, elicitering mv.) fra udenforstående, herunder fremmede efterretningstjenester, som har til hensigt at opnå ube-

rettiget indsigt i klassificerede oplysninger om bl.a. FE's kapaciteter, interesser og arbejdsmetoder mv. FE bemærker, at personerne ikke er sikkerhedsgodkendte eller behørigt instrueret i beskyttelsen af efterretningstjenesternes klassificerede oplysninger.

Dette beskyttelseshensyn ligger til grund for, at offentlighedslovens § 31 i øvrigt anvendes til at undtage identitetsoplysninger på personer, der har kendskab til sådanne informationer.

...

FE har således ved vurderingen af, om personnavne burde undtages fra retten til indsigt efter retsplejelovens § 41 b, stk. 3, nr. 1 og 3, lagt vægt på, at de pågældende personer har en konkret indsigt i FE's klassificerede oplysninger, og at personerne også udadtil vil fremstå på en sådan måde, hvilket kan gøre dem til et mål for utilbørlig påvirkning som beskrevet af FE.

På baggrund af udtalelserne fra FE har Rigsadvokaten lagt til grund og gør det fortsat, at der er tale om klassificerede oplysninger, som er omfattet af Rigsadvokatens tavshedspligt. Oplysningerne skal behandles i henhold til sikkerhedscirkulæret, og der kan ikke gives aktindsigt heri efter princippet om meroffentlighed.

Herudover skal jeg bemærke, at Statsadvokaten i Viborg i deres oprindelige afgørelse om aktindsigt i anklageskriftet af 7. oktober 2022, der er truffet, mens straffesagen stadigvæk verserede, har anført, at oplysninger om mulige vidners identitet er slettet, jf. retsplejelovens § 41 f, stk. 2.

...

1.1.2. For så vidt angår oplysningerne om *andet end personnavne i forhold 1-5*, skal jeg også henvise til FE's udtalelse af 27. marts 2025. Som det fremgår heraf, indeholder anklageskriftet en række øvrige oplysninger, der efter FE's opfattelse, herunder navnlig ud fra en sammenstillingsrisiko, kan anvendes til at identificere de personer, som er redegjort for i FE's udtalelse under pkt. 1.

FE vurderer det således fortsat nødvendigt, at de pågældende oplysninger undtages fra retten til aktindsigt, jf. retsplejelovens § 41 b, stk. 3, nr. 1 og 3.

Jeg kan henholde mig hertil og i øvrigt anføre, at der af samme grund ikke kan gives aktindsigt efter princippet om meroffentlighed i disse oplysninger.

1.1.3. For så vidt angår de i *forhold 6, litra e, undtagne oplysninger*, skal jeg også henvise til FE's udtalelse af 27. marts 2025.

Som det fremgår heraf, er det FE's opfattelse, at der er en risiko for, at de undtagne oplysninger i forhold 6, litra e – navnlig hvis de sammenholdes med andre frit tilgængelige informationer – kan anvendes til at identificere en yderligere kreds af personer, som har indsigt i de klassificerede oplysninger, der er omtalt i FE's udtalelse under pkt. 1.

FE vurderer det fortsat nødvendigt, at de pågældende oplysninger undtages fra retten til aktindsigt, jf. retsplejelovens § 41 b, stk. 3, nr. 1 og 3.

Jeg kan henholde mig hertil og i øvrigt anføre, at der af samme grund ikke kan gives aktindsigt efter princippet om meroffentlighed i disse oplysninger.

...

1.2. Folketingets Ombudsmand har bedt Rigsadvokaten om at redegøre nærmere for, om de undtagne oplysninger efter myndighedernes opfattelse – helt eller delvist – er offentligt kendte, jf. herved det, som Højesteret har anført i kendelse af 27. oktober 2023 vedrørende spørgsmålet om dørlukning.

...

Der er ikke via aktindsigt eller på anden måde fra anklagemyndighedens side offentligt oplyst andet om indholdet af tiltalen ud over de oplysninger, som A nu er meddelt aktindsigt i ved min afgørelse af 19. november 2024.

...

Endvidere skal jeg – i lighed med FE – henlede opmærksomheden på, at Højesteret på det foreliggende grundlag fandt det tilstrækkeligt sandsynliggjort, at statens forhold til fremmede magter ville kunne lide skade, hvis indholdet af bilagene blev offentligt kendt. Højesteret fandt i den forbindelse at det var nødvendigt for at varetage hensynet til statens forhold til fremmede magter, at oplæsningen af bilagene foregik for lukkede døre, uanset offentlighedens interesse i at få kendskab til anklageskriftets indhold i sin helhed.

Dette understøtter også efter min opfattelse, at de personer, der er nævnt i anklageskriftet, er blevet delagtiggjort i oplysninger, hvis offentliggørelse bl.a. vil kunne skade statens forhold til fremmede magter.

...

3. Anklageskriftet mod en tidligere forsvarsminister

I relation til anklageskriftet mod en tidligere forsvarsminister (...) har Folketingets Ombudsmand bedt Rigsadvokaten om nærmere at redegøre for, om de oplysninger, der er undtaget fra den version af anklageskriftet, der blev udleveret til A ved afgørelsen af 19. november 2024, efter myndighedernes opfattelse er offentligt kendte, jf. herved det, som Højesteret har anført i kendelse af 27. oktober 2023 vedrørende spørgsmålet om dørlukning.

Som det fremgår af Højesterets kendelse af 27. oktober 2023, har Højesteret anført, at tiltalte er tiltalt for at røbe eller videregive hemmeligheder i interviews, som er bragt i en række større danske nyhedsmedier. Det fremgår ikke nærmere, hvilke interviews der er tale om. Højesteret har herefter vurderet, at offentligheden på tidspunktet for kendelsen allerede havde kendskab til indholdet af udtalelserne.

Højesteret har endvidere vurderet, at anklageskriftet ikke indeholder oplysninger, som gjorde det nødvendigt, at dørene blev lukket, når de hensyn, som lå bag ønsket om at undgå at bekræfte disse oplysninger, blev afvejet over for de hensyn, der talte for offentlighed.

Det er min opfattelse, at Højesteret her har foretaget en afvejning af de hensyn, der ligger bag ønsket om at undgå at bekræfte disse oplysninger, over for de hensyn, der taler for offentlighed ved gennemførelse af en hovedforhandling. Højesteret har således ikke dermed konkluderet, at anklageskriftet ikke indeholder oplysninger af væsentlig betydning for statens sikkerhed, forholdet til fremmede magter, eller som er omfattet af tavshedspligt."

Du har i mail af 20. april 2025 kommenteret Rigsadvokatens supplerende udtalelse af 11. april 2025 og anført bl.a., at det fremgår af Højesterets kendelser, at anklageskrifterne undtagelsesfrit kunne oplæses i et åbent retsmøde, herunder med navnene på de pågældende personer, og at "[n]avnene/identiteten på de fleste af de pågældende (...) har været kendt og nævnt offentligt i årevis".

I en udtalelse af 29. april 2025 har Justitsministeriet om forståelsen af bestemmelsen i retsplejelovens § 41 f, stk. 2, anført bl.a., at Justitsministeriet

finder, at forarbejderne til § 41 f, stk. 2, samlet set reflekterer, at der er søgt fundet en balance mellem på den ene side hensynet til pressens vigtige samfundsmæssige funktion, herunder pressens betydning for gennemførelsen af offentlighedsprincippet, og på den anden side væsentlige hensyn til bl.a. privatlivets fred. Det er i den forbindelse Justitsministeriets opfattelse, at retsplejelovens § 41 f, stk. 2, overordnet set har til formål at sikre pressens mulighed for at dække straffesager, som hovedforhandles ved domstolene, og at pressens mulighed for forud for domsforhandlingen at få aktindsigt i anklageskrifter mv. har til formål at give pressen en bedre mulighed for at forstå, hvad der sker under sagen, samt bidrage til at sikre korrekt referat af den senere afsagte dom. I den forbindelse anføres det desuden i forarbejderne, at anklageskrifter og retsmødebegæringer alligevel oplæses ved retsmødets begyndelse. Om de modsatrettede hensyn til privatlivets fred fremgår det efter Justitsministeriets opfattelse af forarbejderne, at den tiltalte (eller sigtede) skal have haft mulighed for i tilstrækkelig grad at varetage sine interesser i sagen, før pressen meddeles aktindsigt, f.eks. ved at have mulighed for i rimelig tid at tage stilling til forsvarerbeskikkelse. Disse hensyn er varetaget i bestemmelsen i § 6 i bekendtgørelse nr. 546 af 18. juni 2004, der som følge heraf og efter Justitsministeriets opfattelse alene regulerer spørgsmålet om, på hvilket tidspunkt forud for eller i forbindelse med domsforhandlingen (eller retsmødet) der kan meddeles aktindsigt.

Det fremgår efter Justitsministeriets opfattelse ikke af ordlyden eller forarbejderne til retsplejelovens § 41 f, stk. 2, om bestemmelsen finder anvendelse i en situation, hvor der er sket påtaleopgivelse. En påtaleopgivelse vil dog have som konsekvens, at der i den konkrete sag hverken vil skulle afholdes hovedforhandling eller afsiges dom.

Henset hertil, og til det ovenfor anførte om det bagvedliggende formål med bestemmelsen og den balance, der er søgt fundet med udformningen heraf, er det Justitsministeriets opfattelse, at bestemmelsen i retsplejelovens § 41 f, stk. 2, mest nærliggende skal fortolkes sådan, at betingelserne for at meddele aktindsigt efter bestemmelsen ikke er opfyldt, når et anklageskrift er tilbagekaldt og påtale opgivet.

Om meroffentlighedsbestemmelsen i retsplejelovens § 41 h har Justitsministeriet anført bl.a., at bestemmelsen indebærer, at den pågældende myndighed skal foretage en vurdering af, hvorvidt der kan meddeles aktindsigt i videre omfang, eksempelvis i et tilfælde hvor myndigheden ikke er forpligtet til at meddele aktindsigt efter lovens § 41 f, stk. 2. Der skal ved denne vurdering efter Justitsministeriets opfattelse foretages en afvejning af modstående interesser, hvori der på den ene side skal indgå de hensyn, der ligger bag § 41 f, stk. 2, og på den anden side den berettigede interesse, som medierne må antages at have i, at anmodningen om aktindsigt imødekommes. Ved afvej-

ningen bør der således på den ene side lægges vægt på relevante væsentlige interesser, f.eks. hensynet til privatlivets fred, og på den anden side hensynet til mediernes interesse i, at anmodningen imødekommes, herunder hensynet til at sikre og forbedre mediernes mulighed for at rapportere og referere fra straffesager, som behandles ved domstolene.

I relation til at der i bemærkningerne til bestemmelsen i retsplejelovens § 41 h peges på, at myndighederne bør være imødekommende over for journalisters rimeligt begrundede anmodninger om aktindsigt, har Justitsministeriet anført, at det ikke følger heraf, at aktindsigtsanmodninger fra journalister altid bør imødekommes ud fra princippet om meroffentlighed. Ministeriet finder, at bestemmelsens forarbejder må forstås sådan, at der i alle tilfælde skal udøves et skøn i forbindelse med afvejningen af, om meroffentlighed bør imødekommes, og at det forhold, at anmodningen om aktindsigt kommer fra medierne, skal inddrages og tillægges selvstændig vægt i afvejningen.

2. Retsgrundlag

2.1. Retsplejeloven

I retsplejelovens kapitel 3 a om aktindsigt (lovbekendtgørelse nr. 1160 af 5. november 2024) er der fastsat bl.a. følgende bestemmelser:

”§ 41 b. (...)

Stk. 3. Retten til aktindsigt kan begrænses, i det omfang

- 1) det er af væsentlig betydning for statens sikkerhed,
 - 2) (...)
 - 3) det er nødvendigt til beskyttelse af væsentlige hensyn til forholdet til fremmede magter eller mellemfolkelige institutioner,
- (...)

...

§ 41 d. Den, der har en individuel, væsentlig interesse i et konkret retsspørgsmål, kan forlange at blive gjort bekendt med dokumenter, der vedrører en borgerlig sag eller en straffesag, herunder indførsler i retsbøgerne, i det omfang dokumenterne har betydning for vurderingen af det pågældende retsspørgsmål. (...).

...

§ 41 f. Efter anmodning giver retten personer, der er omfattet af § 172, stk. 1, 2 eller 4, adgang til at gennemse domme, der er afsagt inden for de seneste 4 uger. § 41 b, stk. 2, nr. 1 og 4, og stk. 3, (...) finder tilsvarende anvendelse.

Stk. 2. Efter anmodning udleverer anklagemyndigheden kopi af anklageskrift eller retsmødebegæring til de i stk. 1 nævnte personer. § 41 b, stk. 3, nr. 1-3, og § 41 e, stk. 1, 2. pkt., og stk. 5, finder tilsvarende anvendelse. Dokumentet skal inden kopieringen anonymiseres, således at forurettedes eller vidners identitet ikke fremgår. Justitsministeren fastsætter regler om, i hvilken periode retten til aktindsigt gælder.

...

Stk. 5. Efter anmodning udleverer retten kopi af andre indførsler i retsbøgerne end domme og kendelser samt afskrifter som nævnt i § 713, stk. 3, til de i stk. 1 nævnte personer. Er retsmødet holdt helt eller delvis for lukkede døre, kan udlevering kun ske, hvis dørlukning alene er sket af hensyn til ro og orden i retslokalet. § 41 b, stk. 2, nr. 1 og 5, og stk. 3, (...) finder tilsvarende anvendelse.

...

§ 41 h. I forbindelse med behandlingen af en anmodning om aktindsigt skal det overvejes, om der kan gives aktindsigt i videre omfang end fastsat i §§ 41 a-41 g. Der kan gives aktindsigt i videre omfang, medmindre det vil være i strid med anden lovgivning, herunder regler om tavshedspligt og Europa-Parlamentets og Rådets forordning nr. 2016/679 af 27. april 2016 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger og om fri udveksling af sådanne oplysninger og regler i databeskyttelsesloven og lov om retshåndhævende myndigheders behandling af personoplysninger.

...”

Af forarbejderne til den tidligere gældende bestemmelse i retsplejelovens § 41 a, stk. 1 (som nu er erstattet af § 41 f, stk. 2), fremgår bl.a. følgende:

”1. Indledning

...

Lovforslaget bygger på betænkning nr. 1330/1997 vedrørende samarbejdet mellem retterne og pressen. (...)

...

4.2. Lovforslagets indhold.

Massemediernes almindelige interesse i sager, der behandles ved domstolene, kan efter retspraksis ikke betegnes som en retlig interesse som nævnt i retsplejelovens § 41. I praksis giver mange retter dog medierne aktindsigt i videre omfang, end det følger af loven.

Under hensyn til den vigtige samfundsmæssige funktion, som den offentlige omtale af retssager har, finder udvalget [Udvalget vedrørende samarbejdet mellem retterne og pressen; min bemærkning], at pressens arbejde med retssagerne bør lettes, hvis det ikke strider mod andre væsentlige interesser, herunder hensynet til privatlivets fred og til retshåndhævelsens effektivitet. (...)

Udvalget finder på den anførte baggrund, at pressen bør have adgang til aktindsigt i videre omfang, end det følger af retsplejelovens § 41, og at dette bør finde udtryk i loven. (...)

...

Der henvises til betænkningen [betænkning nr. 1330/1997 om samarbejdet mellem retterne og pressen; min bemærkning], side 79-80.

4.2.1. Aktindsigt i straffesager.

...

Udvalget anfører, at de dokumenter, som i straffesager særligt kan være interessante for pressen *før domsforhandlingen*, er anklageskriftet, retsmødebegæringen (forhørsbegæringen) og allerede foreliggende retsbogsudskrifter.

Efter udvalgets opfattelse er *anklageskrifter og retsmødebegæringen* den bedste introduktion til en straffesag. Heri findes en beskrivelse af forbrydelsen samt den sigtedes eller tiltaltes navn, adresse og cpr-nummer. Udvalget foreslår på den baggrund, at journalister forud for domsforhandlingen skal have mulighed for at læse og eventuelt få kopi af disse dokumenter. (...)

...

Justitsministeriet er enig i udvalgets synspunkter og forslag, og lovforslaget er udarbejdet i overensstemmelse hermed.

...

Justitsministeriet agter på baggrund af udvalgets forslag, jf. betænkningen side 81, at udforme de administrative regler således, at medierne tre dage før domsforhandlingen eller retsmødet kan få mulighed for på dommerkontoret at læse eller få en kopi af anklageskriftet eller retsmødebegæringen, såfremt anklageskriftet eller retsmødebegæringen er blevet forkyndt for tiltalte/sigtede mindst en uge forinden. (...)

...

Der henvises til betænkningen side 80-82 og til lovforslagets § 1, nr. 2.

...

Til nr. 2 (retsplejelovens § 41 a).

...

Efter *stk. 1* kan journalister (som hovedregel, jf. *stk. 5*) få aktindsigt i anklageskrifter og retsmødebegæringer i straffesager.

...

Der henvises til de almindelige bemærkninger pkt. 4.2 og betænkningen side 44-46 og 79-92."

Jeg henviser til lovforslag nr. L 78 af 5. november 1998 om ændring af retsplejeloven (Styrkelse af samarbejdet mellem retterne og pressen), lovforslagets almindelige bemærkninger, pkt. 1, 4.2 og 4.2.1, og bemærkningerne til lovforslagets § 1, nr. 2 (§ 41 a). Lovforslaget kan læses på Folketingstidende.dk, samling 1998-99, tillæg A.

Af forarbejderne til retsplejelovens § 41 d, *stk. 1*, § 41 f og den tidligere gældende bestemmelse i § 41 g (som nu er erstattet af § 41 h), fremgår bl.a. følgende:

"2.4. Pressens aktindsigt [§ 41 f; min bemærkning]

...

2.4.2. Lovforslagets udformning

2.4.2.1. Retsplejerådet fremhæver, at pressens formidling af retssager utvivlsomt i praksis har meget væsentlig betydning for gennemførelsen af princippet om retsplejens offentlighed. (...)

...

2.4.2.5. Retsplejerådets *flertal* (11 medlemmer) foreslår, at pressens mulighed for at få aktindsigt i anklageskrifter og retsmødebegæringer, der er anonymiseret med hensyn til forurettede og vidner, videreføres med enkelte justeringer.

Flertallet finder det således hensigtsmæssigt, at pressen, som bl.a. har til opgave at informere offentligheden om verserende straffesager, i kraft af kendskab til anklageskriftet eller retsmødebegæringen får bedre mulighed for at forstå, hvad der sker under sagen. Endvidere giver det pressen mulighed for at vurdere, om en konkret sag kan have offentlighedens interesse, og for i givet fald at omtale sagen på forhånd.

...

Der henvises til betænkningen [Retsplejerådets betænkning nr. 1427/2003; min bemærkning] side 177-183.

...

2.4.2.8. (...)

...

Justitsministeriet kan endelig tiltræde forslaget om at videreføre de eksisterende regler om pressens mulighed for at få aktindsigt i anklageskrifter og retsmødebegæringer, der er anonymiseret med hensyn til forurettede og vidner, og for under domsforhandlingen eller et retsmøde efter § 922 at låne hjælpebilag og rids over gerningsstedet med de tilpasninger, som følger af Retsplejerådets forslag i øvrigt.

...

Til § 41 d

...

Bestemmelsen omfatter således ikke tilfælde, hvor der søges aktindsigt ud fra en generel interesse i belysning af retstilstanden eller af den konkrete sag. Anmodninger om aktindsigt, der alene tjener eksempelvis journalistiske eller videnskabelige formål, falder således uden for bestemmelsen. Sådanne anmodninger kan fremsættes efter (...) den foreslåede særlige regel i § 41 f om aktindsigt for massemedier eller efter den foreslåede regel i § 41 g om meroffentlighed.

...

Til § 41 f

Bestemmelsen viderefører i store træk de gældende regler i retsplejelovens § 41 a, stk. 1-5, om massemediers aktindsigt i anklageskrift eller retsmødebegæring, hjælpebilag og rids i straffesager, sagens dokumenter i civile sager samt retsbøgerne, jf. *stk. 2-5. (...)*

...

Stk. 2 angår ligesom den gældende regel i retsplejelovens § 41 a, stk. 1, anklageskrifter og retsmødebegæringer. Massemediers adgang til at gøre sig bekendt med anklageskrifter og retsmødebegæringer, der er anonymiseret med hensyn til forurettede og vidner, foreslås videreført. Af praktiske grunde foreslås det, at det fremover skal være anklagemyndigheden (og ikke retten), der giver aktindsigt i anklageskrifter og retsmødebegæringer.

...

(...) De tidsmæssige betingelser for massemediernes aktindsigt i anklageskrifter og retsmødebegæringer vil fortsat skulle fastsættes af justitsministeren ved bekendtgørelse, jf. den foreslåede bemyndigelse i 4. pkt. (...)

...

Til § 41 g [nu § 41 h; min bemærkning]

Bestemmelsen angår meroffentlighed og svarer til offentlighedslovens § 4, stk. 1, 2. pkt. Formålet med bestemmelsen er at understrege, at de foreslåede regler i §§ 41 a-41 f alene angiver, hvornår myndighederne er *forpligtede* til at give aktindsigt i civile sager og straffesager, og ikke tillige hvornår myndighederne er *berettigede* hertil. Formålet med bestemmelsen er endvidere at give et signal om, at myndighederne bør imødekomme rimeligt begrundede anmodninger om meroffentlighed.

...

Grænserne for, hvornår myndighederne er berettigede til at give aktindsigt i videre omfang, end de er forpligtede til, sættes først og fremmest af reglerne om tavshedspligt. For domstolenes vedkommende drejer det

sig om straffelovens § 152, og for politiet og anklagemyndigheden drejer det sig om straffelovens § 152 og forvaltningslovens § 27.

Ligesom efter offentlighedsloven kan der peges på to hovedområder, hvor meroffentlighed navnlig kan være på sin plads.

Det gælder *for det første* i forhold til journalister, hvor myndighederne bør være imødekommende over for journalisters rimeligt begrundede anmodninger om aktindsigt, som ligger ud over de foreslåede regler i §§ 41 a-41 f.

...

Om forholdet til tavshedspligt bemærkes for det første, at tavshedspligt kun er relevant, når der er tale om fortrolige oplysninger. Oplysninger, der ikke er fortrolige, kan der under alle omstændigheder gives meroffentlighed med hensyn til."

Jeg henviser til lovforslag nr. L 23 af 8. oktober 2003 om ændring af retsplejeloven og forskellige andre love (Offentlighed i retsplejen), lovforslagets almindelige bemærkninger, pkt. 2.4, og bemærkningerne til lovforslagets §§ 41 d, 41 f og 41 g. Lovforslaget kan læses på Folketingstidende.dk, samling 2003-04, tillæg A.

I betænkning nr. 1330/1997 om samarbejdet mellem retterne og pressen, s. 44 f, er anført bl.a. følgende om forslag til en bestemmelse i retsplejeloven (§ 41 a, stk. 1, som nu er § 41 f, stk. 2):

"Formålet med de foreslåede regler i § 41 a er at lette journalisters arbejde med at referere en domsforhandling eller et retsmøde, der typisk vil ende med dom, lette forståelsen af, hvad der foregår under retsmødet, samt sikre et korrekt referat af den endeligt afsagte dom. (...).

...

Stk. 1. Udvalget finder, at journalister som hovedregel bør have mulighed for aktindsigt i anklageskrifter og retsmødebegæringer inden domsforhandlingen. En sådan regel findes ubetænkelig under hensyn til, at disse dokumenter senere oplæses ved retsmødets begyndelse. (...)"

2.2. Bekendtgørelse om retslister og om massemediernes aktindsigt i og opbevaring af kopier af anklageskrifter og retsmødebegæringer mv.

I § 6 i bekendtgørelse nr. 546 af 18. juni 2004 om retslister og om massemediernes aktindsigt i og opbevaring af kopier af anklageskrifter og retsmødebegæringer mv. er der fastsat følgende:

"Massemediernes aktindsigt i anklageskrifter og retsmødebegæringer

§ 6. Anklagemyndighedens udlevering af kopi af anklageskrift eller retsmødebegæring i medfør af retsplejelovens § 41 f, stk. 2, kan ske en uge efter, at dokumentet er forkyndt for tiltalte eller sigtede.

Stk. 2. Er anklageskriftet eller retsmødebegæringen ikke forkyndt, men sendt til tiltalte eller sigtede med almindelig post, kan udlevering af kopi ske 14 dage efter, at dokumentet blev afsendt, medmindre dokumentet er modtaget retur.

Stk. 3. Uanset stk. 1 og 2 kan udlevering af kopi af anklageskriftet eller retsmødebegæringen altid ske på dagen for domsforhandlingen eller retsmødet."

2.3. Sikkerhedscirkulæret

I cirkulære nr. 10338 af 17. december 2014 om sikkerhedsbeskyttelse af informationer af fælles interesse for landene i NATO eller EU, andre klassificerede informationer samt informationer af sikkerhedsmæssig beskyttelsesinteresse i øvrigt er fastsat bl.a. følgende:

"§ 1. Alle informationer mærket med betegnelsen NATO eller EU samt nationale informationer af fælles interesse for landene i NATO eller EU skal, i det omfang de kræver sikkerhedsbeskyttelse, klassificeres efter nedenstående regler.

1) YDERST HEMMELIGT (...)

Denne klassifikationsgrad skal anvendes om informationer, hvis videregivelse uden dertil indhentet bemyndigelse ville kunne forvolde Danmark eller landene i NATO eller EU overordentlig alvorlig skade.

2) HEMMELIGT (...)

Denne klassifikationsgrad skal anvendes om informationer, hvis videregivelse uden dertil indhentet bemyndigelse ville kunne forvolde Danmark eller landene i NATO eller EU alvorlig skade."

2.4. Højesterets kendelser af 12. og 27. oktober 2023

I den straffesag, hvor en tidligere chef for Forsvarets Efterretningstjeneste ved anklageskrift af 16. september 2022 var tiltalt for overtrædelse af straffelovens § 109, stk. 1, og § 152, stk. 2, jf. stk. 1, afsagde Højesteret den 12. oktober 2023 kendelse (U 2024.61 H) om, at anklagemyndigheden skulle udlevere en kopi af anklageskriftet til den tiltalte. Af Højesterets begrundelse fremgår bl.a. følgende:

"Højesteret bemærker, at tiltalte har en ubetinget ret til kopi af anklageskriftet, jf. retsplejelovens § 835, stk. 2. Der er ikke holdepunkter i bestemmelsens forarbejder for, at der kan gøres undtagelse herfra. At tiltalte kan gøre sig bekendt med indholdet af anklageskriftet ved at læse

det hos sin forsvarer kan ikke i sig selv føre til, at anklagemyndigheden kan undlade at sende kopi af anklageskriftet til tiltalte.

Højesteret bemærker endvidere, at der ikke er fremlagt konkrete oplysninger, som giver grundlag for at befrygte, at T – såfremt han får udleveret kopi af anklageskriftet – vil overtræde sin tavshedspligt ved f.eks. at vise det til uvedkommende. Der er heller ikke fremlagt konkrete oplysninger, som giver grundlag for at befrygte, at uvedkommende i givet fald på anden måde vil få kendskab til indholdet af anklageskriftet.

På den anførte baggrund finder Højesteret, at T har krav på, at anklagemyndigheden udleverer en kopi af anklageskriftet af 16. september 2022 til ham.”

I den samme straffesag afsagde Højesteret den 27. oktober 2023 kendelse (U 2024.297 H) om, hvorvidt der var grundlag for forud for hovedforhandlingen af straffesagen at bestemme, at hovedforhandlingen helt eller delvist skulle foregå for lukkede døre, herunder i forhold til oplæsning af anklageskriftet. Af kendelsen fremgår bl.a. følgende:

”Sagsfremstilling

...

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.

...

Højesterets begrundelse og resultat

...

2. Reglerne om offentlighed i retsplejen og om dørlukning

...

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 anklageskriftet samt dele af bevisførelsen. Med hensyn til den øvrige bevisførelse kan Højesteret angive retningslinjer, som afgørelse om dørlukning må træffes efter.

3.2. Oplæsning af anklageskriftet

T er som nævnt tiltalt for at røbe hemmeligheder og videregive fortrolige oplysninger om kabelsamarbejdet. 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 bevæggrunde 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.”

I den straffesag, hvor en tidligere forsvarsminister ved anklageskrift af 20. februar 2023 var tiltalt for overtrædelse af straffelovens § 109, stk. 1, afsagde Højesteret den 27. oktober 2023 ligeledes kendelse (U 2024.384 H) om, hvorvidt der var grundlag for forud for hovedforhandlingen af straffesagen at bestemme, at hovedforhandlingen helt eller delvist skulle foregå for lukkede døre, herunder i forhold til oplæsning af anklageskriftet. Højesteret nåede frem til det samme resultat som i den ovenfor omtalte kendelse af 27. oktober 2023 (U 2024.297 H), herunder om oplæsning af anklageskriftet. Højesteret anførte bl.a. følgende:

”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, hvorpå statens sikkerhed og rettigheder i forhold til fremmede magter beror. Det er anført, at han som tidligere forsvarsminister og medlem af Udvalget vedrørende Efterretningstjenesterne med deraf følgende særlig indsigt videregav og bekræftede oplysninger, uagtet at oplysningerne var klassificerede som hemmelige, og at hemmeligholdelsen har afgørende betydning for Forsvarets Efterretningstjenestes (FE) evne til at varetage sine opgaver vedrørende Danmarks sikkerhed.

...

Efterfølgende deltog T flere gange i den offentlige debat vedrørende den daværende regerings håndtering af den kritik af FE, som TET [Tilsynet

med Efterretningstjenesterne; min bemærkning] havde rejst i sin analyse af 21. august 2020 og omtalt i pressemeddelelsen af 24. august 2020.

...

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

...

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

'T er ved anklageskrift af 20. februar 2023 tiltalt for fem forhold vedrørende overtrædelse af straffelovens § 109, stk. 1. Ifølge tiltalen har T som tidligere forsvarsminister og medlem af Udvalget vedrørende Efterretningstjenesterne røbet hemmelige oplysninger om et samarbejde med NSA om aflytning af datatrafikkabler i forbindelse med interviews i 2020 og 2021, der er gengivet eller bragt i medierne. (...)'

...

Højesterets begrundelse og resultat

...

3. Den konkrete sag

3.1. Overordnede bemærkninger

Straffesagen mod T har betydelig offentlig interesse. (...)

...

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

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

...

3.2. Oplæsning af anklageskriftet

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

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

3.3. Bevisførelsen

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

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

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

2.5. Østre Landsrets kendelse af 26. februar 2024

I straffesagen, hvor en tidligere chef for Forsvarets Efterretningstjeneste ved anklageskrift af 16. september 2022 var tiltalt for overtrædelse af straffelovens § 109, stk. 1, og § 152, stk. 2, jf. stk. 1, jf. ovenfor, stadfæstede Østre Landsret ved kendelse af 26. februar 2024 (U 2024.2904 Ø) Retten i Lyngbys kendelse af 8. december 2023 om et dagblads adgang til aktindsigt i kendelser og retsbøger vedrørende straffesagen. Af landsrettens kendelse fremgår bl.a. følgende:

”Kendelsen af 14. juli 2023 om vidneførelse

Det fremgår af retsplejelovens § 41 b, stk. 1, at enhver kan forlange at få udleveret kopi af bl.a. domme og kendelser. Aktindsigt efter bestemmelsen omfatter alene teksten fra og med ordet 'kendelse' til og med afgørelsens konklusion.

Efter bestemmelsens stk. 3, nr. 1 og 3, kan aktindsigten begrænses, bl.a. i det omfang det er af væsentlig betydning for statens sikkerhed eller nødvendigt af hensyn til forholdet til fremmede magter eller mellemfolkelige institutioner. Henset til indholdet af kendelsen sammenholdt med Højesterets omtale af kabelsamarbejdet med NSA i kendelse af 27. oktober 2023 i sag 95/2023 og den omtale, der allerede er sket i medierne af de oplysninger, som anklagemyndigheden ønsker ekstraheret, tiltræder landsretten, at der ikke er grund til at ekstrahere oplysninger fra kendelsen med henvisning til de nævnte bestemmelser.

Aktindsigt i de øvrige dele af retsbøgerne

Henset til det oplyste om det offentlige interesse i sagen sammenholdt med de oplysninger, der fremgår af de omhandlede retsbøger, tiltræder landsretten, at byretten har meddelt aktindsigt efter § 41 h med de begrænsninger, der følger af byrettens kendelse.

Landsretten stadfæster derfor byrettens afgørelse.”

2.6. Østre Landsrets kendelse af 16. december 2024

Ligeledes i straffesagen mod den tidligere chef for Forsvarets Efterretnings-tjeneste stadfæstede Østre Landsret ved kendelse af 16. december 2024 Københavns Byrets kendelse af 8. maj 2024 om et dagblads adgang til aktindsigt i kendelser og retsbøger vedrørende straffesagen. Det fremgår af en nyhed af 9. maj 2025 fra Procesbevillingsnævnet, at nævnet den 7. maj 2025 har meddelt dagbladet tilladelse til kære til Højesteret af landsrettens kendelse af 16. december 2024. Om sagen er der i nyheden anført følgende:

”Mediet anmodede om aktindsigt i retsbøger og kendelser under efterforskningen i en nu afsluttet straffesag. Byretten og landsretten afslog aktindsigt.

Landsretten henviste til, at de pågældende retsbøger og kendelser var blevet behandlet for lukkede døre og angik sådanne oplysninger, at det var af væsentlig betydning for statens sikkerhed, og at der forelå sådanne ganske særlige grunde, der gjorde det påkrævet, at de samlede retsbøger og kendelser i deres helhed skulle undtages fra aktindsigt, jf. retsplejelovens § 41 b, stk. 3, nr. 1 og 4. Landsretten fandt i øvrigt ikke

grundlag for at imødekomme anmodningen i videre omfang efter princippet om meroffentlighed i retsplejelovens § 41 h. Landsretten stadfæstede herved byrettens afgørelse om afslag på aktindsigt.”

3. Min vurdering

Efter retsplejelovens § 41 d, stk. 1, 1. pkt., kan den, der har en individuel, væsentlig interesse i et konkret retsspørgsmål, forlange at blive gjort bekendt med dokumenter, der vedrører en borgerlig sag eller en straffesag, i det omfang dokumenterne har betydning for vurderingen af det pågældende retsspørgsmål.

Det er i forarbejderne til bestemmelsen anført, at den ikke omfatter tilfælde, hvor der søges aktindsigt ud fra en generel interesse i belysning af retstilstanden eller af den konkrete sag, og at anmodninger om aktindsigt, der alene tjener f.eks. journalistiske formål, således falder uden for bestemmelsen.

Jeg er på den baggrund enig med Rigsadvokaten i, at du ikke i medfør af retsplejelovens § 41 d, stk. 1, 1. pkt., har ret til aktindsigt i de to anklageskrifter.

Efter retsplejelovens § 41 f, stk. 2, 1. og 3. pkt., udleverer anklagemyndigheden efter anmodning kopi af et anonymiseret anklageskrift (eller retsmødebegæring) til redaktører og redaktionelle medarbejdere hos massemediernes.

Statsadvokaten i Viborg og Rigsadvokaten har anført, at betingelserne i retsplejelovens § 41 f, stk. 2, ikke er opfyldt, da de to anklageskrifter på tidspunktet for statsadvokatens afgørelse om aktindsigt var tilbagekaldt og påtale opgivet.

Det fremgår ikke af ordlyden af retsplejelovens § 41 f, stk. 2, om bestemmelsen finder anvendelse, når et anklageskrift er tilbagekaldt og påtale opgivet. Det er heller ikke i forarbejderne til bestemmelsen anført, om den gælder i en sådan situation. Jeg forstår endvidere, at myndighedernes anvendelse af bestemmelsen ikke har været ens, jf. herved Statsadvokaten for Særlig Kriminalitets afgørelse af 27. november 2024, som er omtalt ovenfor i pkt. 1.

Det fremgår dog af forarbejderne til bestemmelsen i (nu) retsplejelovens § 41 f, stk. 2, at pressen, som bl.a. har til opgave at informere offentligheden om verserende straffesager, i kraft af kendskab til anklageskriftet eller retsmødebegæringen får bedre mulighed for at forstå, hvad der sker under sagen. Det er i overensstemmelse hermed i betænkning nr. 1330/1997 om samarbejdet mellem retterne og pressen – som dannede baggrund for bestemmelsen –

anført bl.a., at formålet med bestemmelsen er at lette journalisters arbejde med at forstå og referere en domsforhandling eller et retsmøde, der typisk vil ende med dom, samt at sikre et korrekt referat af den endeligt afsagte dom. Det er endvidere samme sted anført, at journalister som hovedregel bør have mulighed for aktindsigt i anklageskrifter og retsmødebegæringer inden domsforhandlingen, og at en sådan regel findes ubetænkelig under hensyn til, at disse dokumenter senere oplæses ved retsmødets begyndelse, jf. pkt. 2.1 ovenfor. Det anførte fra forarbejderne kan tale for, at bestemmelsen er tænkt anvendt i straffesager, som hovedforhandles ved domstolene.

Justitsministeriet har med henvisning til bl.a. forarbejderne og til det bagvedliggende formål med bestemmelsen og den balance, der er søgt fundet med udformningen heraf, anført, at bestemmelsen i retsplejelovens § 41 f, stk. 2, efter ministeriets opfattelse mest nærliggende skal fortolkes sådan, at betingelserne for at meddele aktindsigt efter bestemmelsen ikke er opfyldt, når et anklageskrift er tilbagekaldt og påtale opgivet.

Spørgsmålet om, hvorvidt retsplejelovens § 41 f, stk. 2, finder anvendelse i en situation som den foreliggende, giver efter min opfattelse anledning til en vis tvivl, men jeg er samlet set enig i, at mest taler for, at bestemmelsen må fortolkes som anført af Justitsministeriet.

Efter retsplejelovens § 41 h, stk. 1, skal det i forbindelse med behandlingen af en anmodning om aktindsigt overvejes, om der kan gives aktindsigt i videre omfang end fastsat i bl.a. § 41 f, medmindre det vil være i strid med anden lovgivning, herunder regler om tavshedspligt.

Det fremgår af forarbejderne til retsplejelovens § 41 h, at formålet med bestemmelsen bl.a. er at give et signal om, at myndighederne bør imødekomme rimeligt begrundede anmodninger om meroffentlighed. Det fremgår i den forbindelse, at myndighederne bør være imødekommende over for journalisters rimeligt begrundede anmodninger om aktindsigt efter meroffentlighedsprincippet.

Bestemmelsen indebærer, at der i en situation som den foreliggende skal foretages en afvejning af på den ene side de hensyn, der ligger bag § 41 f, stk. 2, herunder hensynet til privatlivets fred, og på den anden side den berettigede interesse, som medierne – og offentligheden – må antages at have i, at anmodningen om aktindsigt imødekommes, herunder hensynet til at sikre og forbedre mediernes mulighed for at rapportere og referere fra straffesager. Meroffentlighed kan dog kun gives i det omfang, det ikke vil være i strid med regler i anden lovgivning, herunder regler om tavshedspligt.

Statsadvokaten i Viborg og Rigsadvokaten har ved vurderingen af, at der ikke skal gives yderligere meroffentlighed i anklageskrifterne, lagt vægt på bl.a., at

der ifølge Forsvarets Efterretningstjenestes udtalelser er tale om fortsat klassificerede og fortrolige oplysninger, jf. nærmere ovenfor i pkt. 1.

Et centralt spørgsmål i forhold til den beskyttelsesinteresse, der kan anses for at være knyttet til de omhandlede oplysninger, er i denne forbindelse – som du også har anført – betydningen af Højesterets kendelser af 27. oktober 2023.

Jeg er enig med Rigsadvokaten i, at Højesterets kendelser af 27. oktober 2023 om dørlukning, herunder om oplæsning af anklageskrifterne, er truffet ud fra en afvejning af bl.a. hensynet til offentlighed i retsplejen i de da verserende straffesager af betydelig offentlig interesse, og at denne afvejning ikke svarer til en vurdering af meroffentlighed. Det skal også ses i lyset af, at meroffentlighed ikke kan gives i oplysninger, der er undergivet tavshedspligt.

Jeg er derfor også enig med Rigsadvokaten i, at Højesterets kendelser af 27. oktober 2023 ikke i sig selv indebærer, at der skal gives fuld meroffentlighed i anklageskrifterne (uden bilag) efter bestemmelsen i retsplejelovens § 41 h.

Højesteret har imidlertid – selv om det er sket som led i en anden vurdering, end den der skal foretages i den foreliggende sag – i de to nævnte kendelser forholdt sig nærmere til vægtningen af de beskyttelseshensyn, der ligger bag, at statsadvokaten og Rigsadvokaten ikke mener, at der bør meddeles meroffentlighed i de oplysninger, du har søgt indsigt i.

Højesteret har således i kendelserne anført bl.a., at anklageskrifterne (uden bilag) kunne oplæses for åbne døre under hovedforhandlingen, da anklageskrifterne ikke indeholder 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. For så vidt angår straffesagen mod den tidligere forsvarsminister har Højesteret endvidere anført bl.a., at tiltalte var tiltalt for at røbe eller videregive hemmeligheder i interviews, som var bragt i en række større danske nyhedsmedier, og at offentligheden således på daværende tidspunkt allerede havde kendskab til indholdet af udtalelserne. Jeg bemærker i den forbindelse også, at myndighederne selv – under henvisning til Højesterets kendelser – nu har fundet, at oplysninger om kabelsamarbejdet med NSA bør udleveres som led i meroffentlighed.

Hertil kommer, at domstolene tidligere har behandlet flere sager om aktindsigt i sagskomplekset, og at Procesbevillingsnævnet har meddelt tilladelse til, at Højesteret nu skal tage stilling i en sådan sag, jf. ovenfor i pkt. 2.5 og 2.6.

På baggrund af det anførte ovenfor finder jeg det samlet set rigtigst ikke at tilkendegive en endelig opfattelse af de spørgsmål, som sagen rejser i forhold

til anvendelsen af retsplejelovens § 41 f, stk. 2, og § 41 h, jf. ovenfor. I stedet bør sagen efter min opfattelse – hvis du ønsker det – finde sin endelige afklaring ved domstolene.

Jeg vil derfor være indstillet på efter § 23 i lov om Folketingets Ombudsmand (lovbekendtgørelse nr. 349 af 22. marts 2013) at henstille, at der meddeles dig fri proces til prøvelse ved domstolene af spørgsmålet om aktindsigt i de fulde anklageskrifter (uden bilag). Det fremgår af § 23, at ombudsmanden kan henstille, at der meddeles fri proces i anledning af forhold, der er omfattet af ombudsmandens virksomhed.

Jeg beder dig derfor om **senest den 15. september 2025** at meddele mig, om du ønsker at indbringe Statsadvokaten i Viborg og Rigsadvokatens afgørelser om aktindsigt i de fulde anklageskrifter (uden bilag) for domstolene.

Det forhold, at FE-undersøgelseskommissionens undersøgelse ved lov nr. 659 af 11. juni 2024 er blevet udvidet til at omfatte forløbet i forbindelse med iværksættelse og tilrettelæggelse af efterforskningen og retsforfølgningen i straffesagerne mod den tidligere chef for Forsvarets Efterretningstjeneste og den tidligere forsvarsminister, ændrer under de foreliggende omstændigheder ikke ved min indstilling om at ville henstille, at der meddeles dig fri proces til at indbringe afgørelserne om aktindsigt i anklageskrifterne for domstolene.

På baggrund af en efterfølgende henvendelse fra A henstillede ombudsmanden efter § 23 i lov om Folketingets Ombudsmand, at der blev meddelt A fri proces til prøvelse ved domstolene af Statsadvokaten i Viborg og Rigsadvokatens afgørelser om aktindsigt i de fulde anklageskrifter (uden bilag).