

PRAKSISOVERSIGT · STRAFFERET

Praksisoversigt over spionage og ulovlig efterretningsvirksomhed (straffeloven kap. 12)

Gerningsindhold, strafudmåling og processuelle særregler efter straffelovens §§ 107-109

Version 2 · Opdateret 7. sep. 2026 · 31 afgørelser · 2012-2025

[Læs online](#)

INTRODUKTION

Straffelovens kapitel 12 om landsforræderi og andre forbrydelser mod statens selvstændighed og sikkerhed rummer tre kerneforbrydelser om efterretningsvirksomhed: spionage efter § 107 (fængsel indtil 16 år, livstid ved § 109-forhold eller krig/besættelse), al øvrig bistand til fremmed efterretningstjeneste efter § 108 (indtil 6 år, indtil 12 år ved militære anliggender, krig/besættelse eller påvirkning rettet mod valg) og røvelse af statens hemmelige underhandlinger efter § 109 (forsætligt indtil 12 år, uagtsomt bøde eller indtil 3 år). Antallet af domme er beskedent, men praksis er de senere år vokset markant gennem ASMLA-komplekset (Højesterets dom af 5. december 2024), Gülen-angiverisagerne og FE-sagskomplekset, der har givet Højesteret anledning til en række principielle kendelser om nævningemedvirken, dørlukning, forsvarerens aktindsigt og medieaktindsigt. Oversigten samler gerningsindholdet, straffniveauet og de processuelle særregler, herunder kravet om justitsministerens påtalepåbud efter § 110 f.

PRINCIPPER UDLEDT AF PRAKSIS

- 01 Straffelovens § 107 udskiller den groveste efterretningsvirksomhed rettet mod Danmark som spionage; § 108 er en subsidier opsamlingsbestemmelse, der rammer al anden bistand til en fremmed efterretningstjeneste – statsligt som ikke-statsligt organiseret.
- 02 Efter § 108, stk. 1, er det nok, at gerningspersonen har indset, at oplysningerne ville blive videregivet til en fremmed efterretningstjeneste, som middelbart eller umiddelbart kunne benytte dem inden for den danske stats område; det kræves ikke, at oplysningerne er hemmelige.
- 03 Er det ikke bevist, at meddelelsen faktisk nåede den fremmede efterretningstjeneste, dømmes der for forsøg, jf. § 21 – men gerningsindholdet er da fuldt subjektivt dækket, og straffen udmåles kun beskedent lavere.
- 04 Angiveri af herboende personer til et fremmed regimes myndigheder ligger i praksis i niveauet 6-8 måneders fængsel, mens systematisk, flerårig agentvirksomhed for en fremmed efterretningstjeneste kombineret med terrorstøtte udløser 6-8 års fængsel.

- 05** Ved lov nr. 349 af 26. marts 2019 blev det præciseret i § 108, stk. 1, at samarbejde med en fremmed efterretningstjeneste om påvirkningsvirksomhed er strafbart, og der blev indsat en strafsikerpelse i § 108, stk. 2, 2. pkt., når påvirkningen sker i forbindelse med valg og folkeafstemninger omfattet af § 116.
- 06** Sædvanlig journalistisk, rent erhvervsmæssig og folkeretligt hjemlet diplomatisk efterretningsvirksomhed falder uden for § 108, og EMRK artikel 10 kan konkret afskære strafansvar for påvirkningsvirksomhed, der bidrager til den offentlige debat.
- 07** Overtrædelser af § 109 kan efter Højesterets kendelse i FE-sagen udgøre »politiske lovovertrædelser« med obligatorisk nævningemedvirken, når tiltalen rammer en fremtrædende politikers offentlige magtkritik – men kapitel 12-tiltale gør ikke i sig selv sagen politisk.
- 08** Fuldstændig dørlukning i kapitel 12-sager kræver konkret sandsynliggørelse; oplysninger, der allerede er offentligt kendte, kan ikke beskyttes, og dørlukning skal begrænses til det strengt nødvendige efter retsplejelovens § 29, stk. 1, nr. 2, grundlovens § 65 og EMRK artikel 6.
- 09** Forsvarere kan ikke generelt pålægges at følge sikkerhedscirkulæret; vilkår efter retsplejelovens § 729 c skal fastsættes dokument for dokument, være sagligt begrundede og ikke mere vidtgående end nødvendigt – og de omfatter kun materiale, politiet selv har tilvejebragt.
- 10** Medieaktindsigt i retsbøger og kendelser om tvangsindgreb kan ikke afslås med generiske henvisninger til efterretningstjenesternes arbejdsmetoder; udgangspunktet er ekstrahering frem for helhedsundtagelse.
- 11** Påtale for overtrædelse af kapitel 12 sker efter justitsministerens påbud, jf. § 110 f, og efterforskningen varetages som udgangspunkt af PET med forelæggelse via statsadvokaten og Rigsadvokaten.
- 12** Domfældelse efter kapitel 12 kan udløse frakendelse af dansk indfødsret efter indfødsretslovens § 8 b og udvisning for bestandig, men udvisningen skal proportionalitetsprøves efter EMRK artikel 8 og – ved afhængige mindreårige unionsborgerbørn – efter TEUF artikel 20.

Kapitel 12's tre efterretningsbestemmelser og deres indbyrdes afgrænsning

§ 1

Straffelovens kapitel 12 bærer overskriften »Landsforræderi og andre forbrydelser mod statens selvstændighed og sikkerhed«. Kapitlets tungeste bestemmelse er § 98 om handlinger, der sigter til at bringe den danske stat under fremmed herredømme (fængsel indtil livstid), mens de tre bestemmelser, denne oversigt handler om, angår efterretningsvirksomheden.

Spionage – § 107. Bestemmelsen rammer den, som »i fremmed magts eller organisations tjeneste eller til brug for personer, der virker i sådan tjeneste, udforsker eller giver meddelelse om forhold, som af hensyn til danske stats- eller samfundsinteresser skal holdes hemmelige«. Strafferammen er fængsel indtil 16 år, og efter [stk. 2](#) kan straffen stige til fængsel på livstid, hvis der er tale om § 109-forhold, eller handlingen sker under krig eller besættelse. Bestemmelsen er efter sin ordlyd uafhængig af, om meddelelsen er rigtig: der straffes »hvad enten meddelelsen er rigtig eller ej«. Gerningsindholdet dækker både *udforskning* (indsamling) og *meddelelse* (videregivelse).

Øvrig bistand til fremmed efterretningstjeneste – § 108. Bestemmelsen er udtrykkeligt subsidær: den gælder, »uden at forholdet falder ind under § 107«, og rammer den, der »i øvrigt foretager noget, hvorved fremmed efterretningstjeneste sættes i stand til eller hjælpes til umiddelbart eller middelbart at virke inden for den danske stats område«. Strafferammen er fængsel indtil 6 år. Efter [stk. 2](#) stiger den til 12 år, hvis det drejer sig om efterretninger vedrørende militære anliggender, virksomheden finder sted under krig eller besættelse, eller – efter 2. pkt. – påvirkningsvirksomheden udøves i forbindelse med valg og stemmeafgivelser omfattet af [§ 116](#).

Røbelse af statshemmeligheder – § 109. Her rammes den, der »røber eller videregiver meddelelse om statens hemmelige underhandlinger, rådslagninger eller beslutninger i sager, hvorpå statens sikkerhed eller rettigheder i forhold til fremmede stater beror, eller som angår betydelige samfundsøkonomiske interesser over for udlandet«. Strafferammen er fængsel indtil 12 år, og [stk. 2](#) kriminaliserer den uagtsomme variant med bøde eller fængsel indtil 3 år. Til forskel fra §§ 107 og 108 forudsætter § 109 ikke nogen forbindelse til en fremmed magt eller efterretningstjeneste – det er selve røbelsen, der er strafbar.

Systematisk står de tre bestemmelser i et trappeforhold: § 107 er *lex specialis* for den kvalificerede efterretningsvirksomhed rettet mod Danmark, § 108 er opsamlingsbestemmelsen for al anden bistand til fremmed efterretningstjeneste, og § 109 beskytter selve statshemmeligheden uanset modtageren. Kapitellet suppleres af [§ 110](#) om forfalskning og bortskaffelse af dokumenter af betydning for statens sikkerhed (16 år), [§ 110 a](#) om ulovlig afbildning af militære anlæg og luftfotografering, [§ 110 b](#) om medvirken til neutralitetskrænkelser og [§ 110 c](#) om overtrædelse af FN- og EU-sanktioner. Offentlig udtrykkelig billigelse af kapitel 12-forbrydelser er selvstændigt strafbar efter [§ 136, stk. 2](#).

LOV

Straffeloven § 107, stk. 1-2

Straffeloven § 108, stk. 1-2

Straffeloven § 109, stk. 1-2

Straffeloven § 110

Straffeloven § 110a

Straffeloven § 110c

Straffeloven § 116, stk. 1

Straffeloven § 136, stk. 2

§ 2 Lovhistorien: 1952-nyaffattelsen af kapitel 12 og udskillelsen af spionagebegrebet

Bestemmelserne fik i det væsentlige deres nuværende affattelse ved **lov nr. 225 af 7. juni 1952** om ændringer i og tilføjelser til borgerlig straffelov af 15. april 1930. Loven byggede på en unummeret betænkning af 31. marts 1949 fra et af Justitsministeriet nedsat udvalg til overvejelse af forslag til ændringer i borgerlig straffelov, navnlig kapitlerne 12 og 13, nedsat med den opgave at overveje ændringer, som måtte anses begrundet i »de siden straffelovens vedtagelse, i særdeleshed under Danmarks besættelse og i tiden derefter, indvundne erfaringer«. Forløbet er gennemgået i **Straffelovrådets betænkning nr. 1424/2003 om straffastsættelse og strafferammer II**, kapitel 14.

De bærende specielle bemærkninger findes i [lovforslaget fra folketingsamlingen 1949-50](#) og blev genfremsat i [samlingen 1950-51](#). Om spionagebestemmelsen hedder det:

I bestemmelsen, der er formuleret af udvalget i udkastets § 108, udskilles efter svensk forbillede den groveste efterretningsvirksomhed rettet mod Danmark som spionage fra al anden ulovlig efterretningsvirksomhed, der omhandles i § 109. Efter den gældende straffelov omfattes al ulovlig efterretningsvirksomhed af een bestemmelse, § 105.

Om opsamlingsbestemmelsen – nutidens § 108 – anføres to forhold af blivende betydning. For det første præciseres rækkevidden: »Forslagets § 109 udvider ikke det strafbare område, bortset fra at den også rammer efterretningsvirksomhed, der ikke er statsligt organiseret.« For det andet forklares det, hvorfor der ikke blev optaget en udtrykkelig undtagelse for journalistisk og erhvervsmæssig efterretningstjeneste:

Det må anses for selvfølgeligt, at efterretningstjeneste af den nævnte art lovligt kan finde sted som hidtil. Ulovlig efterretningsvirksomhed kan imidlertid tænkes drevet under dække af journalistisk virksomhed eller efterretningstjeneste i erhvervsmæssigt øjemed. For at udelukke misforståelser har man ment det rettest ikke at medtage bestemmelsen, fra hvilken man måske også kunne drage uberettigede modsætningslutninger.

Om § 109 (bemærkningernes »§ 110«) fremgår, at ordet »åbenbarer« blev erstattet af »røber eller videregiver meddelelse om«, og at strafmaksimum blev fastsat til 12 år, fordi »en så kraftig nedsættelse af straffen for røbelse af hemmeligheder af allerstørste betydning for staten findes betænkelig«.

Endelig blev det allerede i 1952-forarbejderne fastslået, at påtalekompetencen skulle ligge hos justitsministeren – man fandt det »tilstrækkeligt, at justitsministeren skal træffe bestemmelse om tiltalerejsning i disse sager«. Den regel står i dag i [§ 110 f](#).

Siden 1952 er kapitlet kun ændret på enkelte punkter. Ved **lov nr. 1880 af 29. december 2015** (Tilslutning til fjendtlig væbnet styrke) blev ordet »landsforræderi« indsat i kapiteloverskriften, og [§ 101 a](#) om tilslutning til fjendtlig væbnet styrke tilføjet. Den seneste materielle ændring af §§ 107-109 er påvirkningsudvidelsen fra 2019, jf. nedenfor.

LOV

[Straffeloven § 101a, stk. 1](#)[Straffeloven § 107](#)[Straffeloven § 108, stk. 1](#)[Straffeloven § 109, stk. 1](#)[Straffeloven § 110f](#)

Gerningsindholdet i § 108, stk. 1: hvornår »sættes en fremmed efterretningstjeneste i stand til at virke«

§ 3

Praksis efter § 108, stk. 1, kredser om tre spørgsmål: hvad der skal videregives, til hvem, og hvilket forsæt der kræves.

Oplysningernes karakter. Efter forarbejderne – gengivet i de almindelige bemærkninger til [lovforslaget om ulovlig påvirkningsvirksomhed](#) – finder bestemmelsen typisk anvendelse, hvis der til brug for en fremmed efterretningstjeneste »hemmeligt eller gennem systematisk virksomhed tilvejebringes oplysninger (eller sammenstillinger heraf), som kendeligt for den pågældende kan benyttes til skade for danske eller fremmede samfundsinteresser eller enkeltpersoners liv eller sikkerhed«. Der kræves altså ikke, at oplysningerne er hemmelige – kun at de kan bruges til skade. Justitsministeriet henviser i samme forbindelse til Østre Landsrets dom af 23. januar 2002 (UFR 2002.936 Ø), hvor en toldassistent blev idømt 4 måneders fængsel for i 1989 at have givet DDR's efterretningstjeneste oplysninger om det danske toldvæsens struktur.

Modtageren. Bestemmelsen rammer både statsligt og ikke-statsligt organiserede efterretningstjenester. Afgørende er ikke den formelle betegnelse på modtagermyndigheden, men om en efterretningstjeneste *reelt* sættes i stand til at virke. Det illustreres skarpt af Gülen-angiverisagen. I [SS-768/2021-HIL](#) havde tiltalte i august 2016 – umiddelbart efter kupforsøget i Tyrkiet – sendt en e-mail til Hovedkontoret for Cyberkriminalitet i Ankara med navnene på 15 herboende personer, deres tilknytning til Gülen-skoler og deres registreringsbyer i Tyrkiet. Retten i Hillerød afviste tiltaltes forklaring om, at der blot var tale om en anmeldelse af cyberkriminalitet:

Tiltalte har ikke i sine mails af 6. og 19. august 2016 beskrevet aktiviteter på sociale medier, men har udelukkende refereret til de pågældendes tilknytning til FETÖ/Gülen-bevægelsen. Retten finder derfor at der ikke er holdepunkter for, at tiltalte alene tilsigtede at anmelde cyberkriminalitet, men ville angive de pågældende til de tyrkiske myndigheder som FETÖ/Gülen-tilhængere.

Forsættet. Byretten formulerede kravet således, at tiltalte »må have indset, at hendes oplysninger var af en sådan karakter, at de ville blive videregivet til det tyrkiske efterretningsvæsen, der umiddelbart eller umiddelbart vil kunne benytte disse til aktivitet i Danmark«. Der kræves altså ikke, at gerningspersonen retter direkte henvendelse til efterretningstjenesten – det er nok, at videreformidlingen er omfattet af forsættet. Retten lagde vægt på, at tiltalte selv havde linket til en artikel om den tyrkiske efterretningstjeneste MIT, og at der ikke forelå »et enkeltstående forhold af tilfældig karakter«. Sagens processuelle grundlag – herunder anklageskriftets fornødne klarhed efter retsplejelovens § 834 – er gengivet i retsbogen [SS-768/2021-HIL](#) fra ankebehandlingen.

Fuldbyrkelse eller forsøg. Under anken i [SS-1113/2022-OLR](#) delte Østre Landsret sig. Alle voterende fandt, at tiltalte havde haft forsæt til at yde bistand til fremmed efterretningsvæsen inden for den danske stats område, men fem af seks voterende fandt det ikke bevist med fornøden sikkerhed, at mailen af 19. august 2016 rent faktisk var tilgået det tyrkiske efterretningsvæsen. Der blev derfor dømt for **forsøg**, jf. [straffelovens § 21, stk. 1](#). Afgørelsen viser, at bevisbyrden for fuldbyrkelse ligger hos anklagemyndigheden, men også at forsøgsansvaret dækker hele det subjektive gerningsindhold.

Systematisk agentvirksomhed. I den anden ende af skalaen ligger ASMLA-komplekset. I [SS-705/2022-OLR](#) fandt samtlige nævninger og dommere det godtgjort, at de tre tiltalte i hele tiltaleperioden 2012-2020 havde deltaget i en gruppe, der bistod en saudiarabisk efterretningstjeneste ved systematisk at indsamle og videregive oplysninger om enkeltpersoner i Danmark og i udlandet, om organisationer i udlandet og om iranske militære anliggender. Skyldkendelsen efter [§ 108, stk. 1 og 2](#) blev stadfæstet af Højesteret i [SS-30/2024-HJR](#).

Af nyere sager uden for domsdatabasen kan nævnes, at Retten i Aalborg i maj 2021 idømte en russisk statsborger tre års fængsel for overtrædelse af § 108 i forbindelse med indhentning af dansk energiteknologisk viden, jf. [rettens egen omtale af dommen](#) og [PET's pressemeddelelse om tiltalerejsningen](#).

LOV	Retsplejeloven § 834, stk. 2	Straffeloven § 21, stk. 1	Straffeloven § 108, stk. 1-2
PRAKSIS	Højesteret · Højesterets dom om terrorfinansiering, spionage og frakendelse af statsborgerskab i sag om iransk modstandskamp 05.12.2024 Landsretten · Landsretten ændrer dom i sag om bistand til fremmed efterretningsvæsen 18.09.2024 Landsretten · Tre mænd dømt for spionage og terrorfinansiering: Landsretten stadfæster domme og frakender dansk statsborgerskab 24.01.2024 Byretten · Kvinde tiltalt for at have udleveret oplysninger om formodede Gülen-tilhængere til tyrkiske myndigheder 25.10.2022 Byretten · Seks måneders fængsel for ulovlig efterretningsvirksomhed via angivelse af Gülen-sympatisører 29.03.2022		

§ 4 Strafadmålingen efter § 108: fra måneder til år

Der findes ingen strafudmålingstabel for kapitel 12 i Rigsadvokatmeddelelsen, og straffniveauet må derfor udledes af de forholdsvis få domme. Mønstret er, at straffen styres af **varigheden og systematikken** i bistanden, af **hvor tæt bistanden ligger på en fremmed stats operative efterretningsapparat**, og af **hvilken risiko de angivne eller udpegede personer udsættes for**.

Sag	Instans	Forhold	Straf
UfR 2002.936 Ø (omtalt i 2019-forarbejderne)	Østre Landsret	Toldassistent gav i 1989 DDR's efterretningstjeneste oplysninger om toldvæsenets struktur	Fængsel i 4 måneder
SS-768/2021-HIL	Retten i Hillerød	Én e-mail med angivelse af 15 herboende Gülen-sympatisører til tyrkiske myndigheder	Fængsel i 6 måneder + betinget udvisning
SS-1113/2022-OLR	Østre Landsret	Samme forhold, men bedømt som forsøg	Fængsel i 8 måneder, heraf 4 måneder betinget (lang sagsbehandlingstid)
SS-705/2022-OLR / SS-30/2024-HJR	Østre Landsret / Højesteret	Flerårig agentvirksomhed for saudiarabisk efterretningstjeneste sammen med terrorfinansiering og -fremme	Fængsel i 8, 7 og 6 år

I byretsdommen [SS-768/2021-HIL](#) blev det tillagt vægt i skærpende retning,

at tiltalte umiddelbart efter et kupforsøg i Tyrkiet, hvor medlemmer af FETÖ/Gülen-bevægelsen blev gjort ansvarlige, har oplyst om en række personer i Danmarks tilhørsforhold til den nævnte bevægelse og som af de tyrkiske myndigheder betragtes som en terrororganisation. Sådanne oplysninger vil kunne have væsentlige følger for de pågældende.

Et bemærkelsesværdigt træk ved [SS-1113/2022-OLR](#) er, at landsretten **forhøjede** straffen til 8 måneder, selv om skyldkendelsen blev nedgraderet fra fuldbyrdet forbrydelse til forsøg. Forsøgsformen slog altså ikke igennem

i formildende retning; til gengæld blev 4 måneder gjort betinget som kompensation for en sagsbehandlingstid, der »væsentligt havde oversteget, hvad der med rimelighed kunne forventes«, jf. [straffelovens § 58, stk. 1](#), sammenholdt med den dagældende § 82, nr. 13. Statskassen kom desuden til at bære sagsomkostningerne for landsretten som yderligere kompensation.

I ASMLA-sagen fastsatte Østre Landsret straffene efter votering blandt samtlige 18 voterende (3 dommere og 15 nævninger): 16 stemmer for 8 års fængsel til den øverste leder, 16 for 7 år til den tredje tiltalte og 12 for 6 år til den anden. Højesteret stadfæstede niveauet i [SS-30/2024-HJR](#) og opregnede afvejningen: i skærpende retning indgik, at der var tale om **længerevarende, omfattende og systematisk efterretningsvirksomhed** og terrorfinansiering, mens det i formildende retning indgik, at handlingerne udsprang af modstand mod et totalitært regime, der anvender dødsstraf og tortur, og at en del af midlerne var anvendt til lovlige politiske aktiviteter. Forskellene i straf afspejlede de tiltaltes forskellige roller.

Det skal understreges, at ASMLA-straffene er samlede straffe for både § 108 og terrorforholdene efter [§ 114 b](#) og [§ 114 e](#); dommene angiver ikke en isoleret § 108-andel. Terrordelen er behandlet under [terrorisme](#).

LOV

[Straffeloven § 58, stk. 1](#)[Straffeloven § 108, stk. 1](#)[Straffeloven § 114b](#)[Straffeloven § 114e](#)

PRAKSIS	Højesteret · Højesterets dom om terrorfinansiering, spionage og frakendelse af statsborgerskab i sag om iransk modstandskamp	05.12.2024
	Landsretten · Landsretten ændrer dom i sag om bistand til fremmed efterretningsvæsen	18.09.2024
	Landsretten · Tre mænd dømt for spionage og terrorfinansiering: Landsretten stadfæster domme og frakender dansk statsborgerskab	24.01.2024
	Byretten · Seks måneders fængsel for ulovlig efterretningsvirksomhed via angivelse af Gülen-sympatisører	29.03.2022

§ 5 Påvirkningsvirksomhed: 2019-udvidelsen af § 108 og strafskærpelsen ved valg

Frem til 2019 var det omdiskuteret, om § 108 overhovedet dækkede den *modsatte* informationsstrøm – altså at oplysninger flyder *fra* en fremmed efterretningstjeneste *ind* i Danmark for at påvirke beslutningstagning eller den almene meningsdannelse. Af de almindelige bemærkninger til [lovforslaget om ulovlig påvirkningsvirksomhed](#) fremgår, at spørgsmålet »ikke er berørt i bestemmelsens forarbejder«, og at der hverken var rejst tiltale eller sket domfældelse for påvirkningsvirksomhed. Justitsministeriet konstaterede, at det i den juridiske litteratur »forekommer at være den overvejende opfattelse«, at § 108, stk. 1, ikke omfattede påvirkningsvirksomhed, og konkluderede, at der »kan være en vis tvivl« om bestemmelsens rækkevidde.

Med **lov nr. 349 af 26. marts 2019** blev der derfor indsat en præcisering i [§ 108, stk. 1](#), hvorefter bistanden også omfatter det at »samarbejde om at udøve påvirkningsvirksomhed med henblik på at påvirke beslutningstagning eller den almene meningsdannelse«. Samtidig blev ordet »efterretningsvæsen« ændret til »efterretningstjeneste«. Af de specielle bemærkninger fremgår:

Forslaget er udtryk for en præcisering af, at en sådan virksomhed er strafbar. Der vil efter lovforslaget for så vidt angår påvirkningsvirksomhed være en betingelse for straf, at der er et samarbejde med en fremmed efterretningstjeneste.

Retsstillingen blev efter forarbejderne todelte: efterretningstjenestens *egen* påvirkningsvirksomhed er omfattet, forudsat den sker med henblik på at påvirke beslutningstagning eller den almene meningsdannelse, og det er

strafbart at hjælpe eller sætte tjenesten i stand til at virke, **hvis man samarbejder med den om påvirkningen**. Ren ensidig hjælp uden samarbejde er ikke nok. Omvendt er det ikke afgørende, om modtageren formelt er en efterretningstjeneste – det afgørende er, om der samarbejdes med en myndighed eller virksomhed, »der *reelt* må anses for at være en efterretningstjeneste«.

»Påvirkningsvirksomhed« defineres bredt som virksomhed, der har til formål at få nogen til at mene noget bestemt eller foretage en bestemt handling. Påvirkning af *beslutningstagning* omfatter alle typer beslutninger i både privat og offentlig sektor, og der er ingen bagatelgrænse. Påvirkning af *den almene meningsdannelse* omfatter den øvrige, mere generelle påvirkning af den offentlige debat, typisk via internettet, sociale medier, presse, tv og radio; derimod falder påvirkning af »en snævrere og nærmere bestemt personkreds, f.eks. under private sammenkomster eller på lukkede internetfora med ganske få brugere« uden for. Det er uden betydning, om påvirkningen faktisk lykkes.

Strafskærpelsen ved valg. Samtidig blev der indsat et nyt 2. pkt. i § 108, stk. 2, hvorefter strafferammen på 12 år også gælder, hvis påvirkningsvirksomheden udøves i forbindelse med de valg og stemmeafgivelser, der er omfattet af § 116 – folketingsvalg, valg til Færøernes lagting, kommunale og regionale valg, valg til Europa-Parlamentet samt lovhjemlede folkeafstemninger. Forarbejderne opstiller to betingelser: påvirkningsvirksomheden skal have »en vis sammenhæng« med valget (fx angå et tema i valgkampen eller valgets legitimitet), og den skal ligge inden for en nærmere afgrænset periode – for folketingsvalg fra valgets udskrivelse eller fra 3 måneder før valgperiodens udløb, for øvrige valg fra 3 måneder før valget eller fra bekendtgørelsen, hvis den ligger senere.

Grænsen mod journalistik, diplomati og ytringsfrihed. Forarbejderne fastholder udtrykkeligt, at strafansvar forudsætter, at der ikke er tale om sædvanlig journalistisk, rent erhvervsmæssig eller diplomatisk efterretningsvirksomhed inden for folkerettens rammer:

Det vil således fortsat ikke være strafbart for en person som led i sædvanlig journalistisk virksomhed at bringe historier om fremmede lande eller fremmede efterretningstjenester, selv om disse historier principielt kan siges at hjælpe den fremmede efterretningstjeneste med at udøve påvirkningsvirksomhed (...)

Også bloggere, debattører og forfattere kan udøve »sædvanlig journalistisk virksomhed«, når emnet er forbundet med væsentlig samfundsmæssig interesse. Endelig understreges, at hensynet til ytringsfriheden efter **EMRK artikel 10** konkret kan føre til, at påvirkningsvirksomhed, som ellers er omfattet, ikke er strafbar – indgrebet skal under alle omstændigheder opfylde konventionens proportionalitetskrav.

Der foreligger endnu ikke offentliggjort dansk retspraksis om påvirkningsleddet i § 108, stk. 1, eller om strafsækpelsen i stk. 2, 2. pkt.

LOV

Straffeloven § 108, stk. 1-2

Straffeloven § 116, stk. 1-2

§ 109 og FE-sagskomplekset: statshemmeligheder og samspillet med tjenstlig tavshedspligt

Den hidtil mest omfattende danske retsudvikling om § 109 knytter sig til FE-sagskomplekset, der udsprang af Tilsynet med Efterretningstjenesternes (TET) undersøgelse af Forsvarets Efterretningstjeneste i 2020.

Komplekset omfattede to hovedspor: en tidligere ansat/leder i FE og en tidligere forsvarsminister og folketingsmedlem.

Tiltalen og lovgrundlaget. I begge spor blev tiltalen rejst efter [§ 109, stk. 1](#) – røbelse eller videregivelse af meddelelse om statens hemmelige underhandlinger, rådslagninger eller beslutninger – og i FE-spolet tillige efter [§ 152, stk. 2](#) om uberettiget videregivelse af fortrolige oplysninger under særligt skærpende omstændigheder. De to bestemmelser anvendes i praksis kumulativt: § 109 rammer selve statshemmeligheden, mens § 152, stk. 2, rammer det tjenstlige tillidsbrud. Den rene tjenstlige tavshedspligt behandles selvstændigt under [tavshedspligt](#).

Gerningsindholdet i det konkrete tilfælde var, jf. Højesterets gengivelse i [Sag 94/2023](#), at den tiltalte i 2020 og 2021 i interviews havde røbet eller videregivet klassificerede oplysninger om et samarbejde mellem FE og den amerikanske NSA om aflytning af datatrafikkabler, hvor »hemmeligholdelsen vurderes at have afgørende betydning for FE's evne til at varetage sine opgaver«.

Værneting ved flere hovedforhold. I [Sag 106/2022](#) tog Højesteret stilling til, hvor hovedforhandlingen skulle finde sted, da tiltalen omfattede seks forhold begået i flere retskredse. Højesteret fastslog:

Efter ordlyden af og forarbejderne til retsplejelovens § 700 finder Højesteret, at det må bero på en samlet vurdering af de konkrete omstændigheder, hvilken forbrydelse der nærmest har givet anledning til forfølgningen. I tilfælde, hvor tiltalen omfatter flere hovedforhold begået i forskellige retskredse (...) må anklagemyndigheden efter Højesterets opfattelse være overladt et vist skøn (...)

Skønnet er dog ikke frit. Da efterforskningen navnlig havde været rettet mod samtaler i tiltaltes hjem i Retten i Lyngbys retskreds, og fire af de fem § 109-forhold var begået dér, blev sagen henvist til Retten i Lyngby – anklagemyndigheden havde ikke påvist, at forholdet i København var mere alvorligt eller havde givet særlig anledning til efterforskningen. Afgørelsen er den centrale fortolkning af [retsplejelovens § 700](#).

Sagernes afslutning. Begge straffesager blev efterfølgende indstillet, efter at FE i oktober 2023 vurderede, at hensynet til statens sikkerhed umuliggjorde deres gennemførelse, jf. [FE's egen udtalelse](#). Sagsopgivelsen betyder, at der ikke foreligger en materiel dansk højesteretsdom om § 109's gerningsindhold – men de processuelle kendelser, der blev afsagt undervejs, har varig retskildeværdi og gennemgås i de følgende afsnit.

Et beslægtet spor findes i [BS-21108/2022-OLR](#), hvor Østre Landsret afviste et anerkendelsessøgsmål mod PET og FE om, at sagsøgerens rejser til Syrien skulle have været led i et agentsamarbejde. Landsretten fandt, at sagsøgeren manglede retlig interesse, da han ikke havde sandsynliggjort adgang til genoptagelse i Spanien.

LOV

[Retsplejeloven § 700](#)[Retsplejeloven § 705, stk. 1](#)[Straffeloven § 109, stk. 1](#)[Straffeloven § 152, stk. 2](#)

PRAKSIS

Højesteret · Højesterets kendelse om delvis dørlukning i sag om røbelse af statshemmeligheder mod tidligere forsvarsminister

27.10.2023

Højesteret · Højesterets afgørelse om værneting i sag om røbelse af statshemmeligheder

02.03.2023

Landsretten · Østre Landsret afviser sag mod PET og FE om anerkendelse af agent-samarbejde grundet manglende retlig interesse

08.11.2023

Kapitel 12-forhold som »politiske lovovertrædelser« –

§ 7 nævningemedvirken efter retsplejeloven § 686

Et af de mest principielle spørgsmål, FE-komplekset rejste, var, om en tiltale efter § 109 automatisk gør sagen til en »politisk lovovertrædelse«, der skal pådømmes med nævninger. Spørgsmålet er praktisk vigtigt, fordi strafferammen i § 109 ganske vist er 12 år, men den forventede straf i konkrete sager ofte ligger under grænsen på 6 år i [retsplejelovens § 686, stk. 4, nr. 1](#).

Procesbevillingsnævnet meddelte den 17. august 2023 kæretiladelse til Højesteret af netop dette spørgsmål, jf. [nævnets afgørelse om domsmands- eller nævningebehandling](#).

I [55/2023](#) ændrede Højesteret landsrettens kendelse og bestemte, at sagen skulle behandles med nævninger. Højesteret indledte med at konstatere, at begrebet ikke er defineret i loven:

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

Højesteret opstillede herefter tre retningslinjer:

- Bestemmelsen omfatter **som udgangspunkt** overtrædelser af straffelovens kapitel 12 og 13, men en tiltale efter disse kapitler gør ikke automatisk sagen politisk – der kræves en konkret vurdering.
- Formålet med nævningemedvirken er styrende for vurderingen: »at begrænse muligheden for, at retssystemet misbruges i politiske formåls interesse, og at sikre den politiske ytringsfrihed«.
- Tiltaltes status som folketingsmedlem og et eventuelt politisk motiv er ikke i sig selv afgørende, men kan indgå i den samlede vurdering.

Konkret lagde Højesteret vægt på, at tiltalte var en fremtrædende oppositionspolitiker og tidligere forsvarsminister, at udtalelserne blev fremsat offentligt som led i kritik af regeringens håndtering af FE-sagen, og at tiltalen angik oplysninger, som han havde fået kendskab til i sit politiske og ministerielle virke. Afgørelsen blev truffet med stemmerne 3-2; mindretallet fandt, at lovovertrædelserne ikke rettede sig mod statens selvstændighed og sikkerhed eller de øverste statsorganer på en sådan måde, at de kunne anses for politiske, og henviste til U.1975.80H.

Bemærk nummereringen. Højesteret fortolkede den dagældende § 686, stk. 4, nr. 3. I den nugældende [retsplejelovs § 686, stk. 4](#) er »straffesager vedrørende politiske lovovertrædelser« flyttet til **nr. 4**, mens nr. 3 nu angår forvaring efter straffelovens § 70. Realiteten er uændret, men henvisningen skal opdateres i nye processkrifter.

At kapitel 12-forhold som udgangspunkt behandles som nævningesager forklarer, hvorfor hovedparten af de materielle domme afsiges i byretten som nævningesag og pådømmes i landsretten som nævningeankesag – som det skete i ASMLA-komplekset, hvor Østre Landsrets afgørelse i [SS-705/2022-OLR](#) blev truffet af 3 dommere og 15 nævninger, og hvor Procesbevillingsnævnet efterfølgende meddelte [3.-instansbevilling til Højesteret](#).

LOV	Retsplejeloven § 686, stk. 4	Straffeloven § 109, stk. 1	Straffeloven § 110f	
PRAKSIS	Højesteret · Højesterets kendelse om nævningemedvirken i sag om videregivelse af statshemmeligheder (FE-sagen)			27.10.2023
	Landsretten · Tre mænd dømt for spionage og terrorfinansiering: Landsretten stadfæster domme og frakender dansk statsborgerskab			24.01.2024
	Procesbevillingsnævnet · Procesbevillingsnævnet meddeler 3.-instansbevilling i terrorsag om ASMLA-medlemmers bistand til væbnet gren og fortolkningen af straffelovens § 114			02.05.2024

Procesbevillingsnævnet · Procesbevillingsnævnet: Kæretilladelse om domsmands- eller nævningebehandling af straffesag om "politisk lovovertrædelse" efter straffelovens § 109

17.08.2023

§ 8 Offentlighed i retsplejen mod statens sikkerhed: dørlukning efter retsplejeloven § 29

Kapitel 12-sager sætter offentlighedsprincippet under maksimalt pres. Hjemlen er [retsplejelovens § 29, stk. 1, nr. 2](#), hvorefter retten kan bestemme, at et retsmøde holdes for lukkede døre, »når statens forhold til fremmede magter eller særlige hensyn til disse i øvrigt kræver det«. Modvægten er [grundlovens § 65, stk. 1](#) om offentlighed og mundtlighed »i videst muligt omfang«, [retsplejelovens § 28 a, stk. 1](#) og [EMRK artikel 6, stk. 1](#), der kun tillader udelukkelse af pressen og offentligheden i det strengt nødvendige omfang.

Den ældre linje. I [Sag 155/2012](#) stadfæstede Højesteret både dørlukning og såkaldt »dobbelt dørlukning« – dvs. at også selve forhandlingen om dørlukningen holdes for lukkede døre, jf. [§ 29 c](#) – i en straffesag om spionage efter § 108. En journalist og den tiltalte havde gjort gældende, at sagens karakter medførte en betydelig samfundsmæssig interesse, og at dørlukningen stred mod EMRK artikel 6 og 10; Højesteret fandt hensynet til statens sikkerhed og forholdet til fremmede magter afgørende.

Skærpelsen i 2023. Procesbevillingsnævnet meddelte den 28. september 2023 tilladelse til kære til Højesteret i [to straffesager om dørlukning efter § 29](#), hvor landsretten havde stadfæstet fuld dørlukning under dissens. Ved to parallelle kendelser af 27. oktober 2023 ændrede Højesteret begge afgørelser.

I FE-chefens sag, [Sag 95/2023](#) (også refereret som [SS-95/2023-HJR](#)), sondrede Højesteret skarpt mellem det allerede kendte og det stadig hemmelige:

Højesteret lægger efter de foreliggende oplysninger til grund, at kablesamarbejdets 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 (...)

Omvendt gjaldt for de ikke-offentligt kendte detaljer:

Højesteret finder, at det er tilstrækkelig sandsynliggjort, at bevisførelse i et åbent retsmøde vedrørende mere detaljerede oplysninger om kablesamarbejdet og sikkerhedsbruddet og vedrørende oplysninger om eventuelle skadevirkninger vil kunne være til skade for statens forhold til fremmede magter.

Højesteret opstillede herefter en operationel opdeling: anklageskriftet kan oplæses for åbne døre, mens bilagene med de konkrete udtalelser oplæses for lukkede; bevisførelse om, hvorvidt oplysningerne var offentligt kendte på gerningstidspunktet – herunder fremlæggelse af avisartikler – samt om tiltaltes bevæggrunde og personlige forhold kan ske for åbne døre; og byretten skal løbende vurdere behovet undervejs. Anklagemyndighedens argument om, at en opdeling var **administrativt umulig**, blev afvist.

Samme dag nåede Højesteret til et parallelt resultat i sagen mod den tidligere forsvarsminister, [Sag 94/2023](#) (også [SS-94/2023-HJR](#)), hvor det blev fastslået, at tilstedeværelsen af klassificerede oplysninger ikke i sig selv begrundet dørlukning, og at anklagemyndigheden tilstrækkeligt skal konkretisere, hvorfor offentliggørelse vil skade statens forhold til fremmede magter. Højesteret henviste udtrykkeligt til EMD's praksis, herunder *Nikolova og Vandova mod Bulgarien*, om at dørlukning skal begrænses til det strengt nødvendige.

Modstykket: helt lukkede retsmøder. Praksis er ikke ensidig. I [SS-26319/2022-KBH](#) – en tilståelsessag om videregivelse af klassificerede oplysninger – fandt Højesteret, at retsmødet i sin helhed skulle holdes for lukkede døre, fordi hverken delvis lukning eller referat- eller navneforbud efter sagens karakter ville være tilstrækkeligt. Tilsvarende kendelser om dørlukning i § 109-sager findes i [SS-7032/2023-KBH af 14. april 2023](#) og [SS-7032/2023-KBH af 12. maj 2023](#). Afgørende er, om sagens genstand allerede er i det offentlige rum, og om en opdeling praktisk kan gennemføres uden at prisgive det beskyttede.

De processuelle indgreb i øvrigt – herunder rum- og telefonaflytning samt navneforbud – er behandlet under [telefon- og rumaflytning](#) og [navneforbud](#).

LOV

[Grundloven § 65, stk. 1](#)[Retsplejeloven § 28a, stk. 1](#)[Retsplejeloven § 29, stk. 1](#)[Retsplejeloven § 29c, stk. 1](#)[Retsplejeloven § 845, stk. 1](#)[Straffeloven § 109, stk. 1](#)

PRAKSIS	Højesteret · Højesterets kendelse om dørlukning i sag om lækage af statshemmeligheder	27.10.2023
	Højesteret · Højesterets kendelse om delvis dørlukning i sag om røbelse af statshemmeligheder mod tidligere forsvarsminister	27.10.2023
	Højesteret · Stadfæstelse af dobbelt dørlukning i spionagesag af hensyn til fremmede magter	28.06.2012
	Byretten · Kendelse om dørlukning i sag om røbning af statshemmeligheder	12.05.2023
	Byretten · Kendelse om dørlukning i sag om røbning af statshemmeligheder	14.04.2023
	Byretten · Sag om lukkede døre ved videregivelse af klassificerede oplysninger	16.01.2023
	Procesbevillingsnævnet · Procesbevillingsnævnet: Tilladelse til kære til Højesteret af dørlukning under hovedforhandling i to straffesager (retsplejeloven § 29)	28.09.2023

§ 9 Forsvarerens adgang til klassificeret materiale: grænserne for vilkår efter retsplejeloven § 729 c

Når PET efterforsker en kapitel 12-sag på grundlag af materiale modtaget fra FE, opstår spørgsmålet, hvilke betingelser der kan stilles til forsvarernes håndtering af akterne. Anklagemyndigheden krævede i FE-sagen, at forsvarerne skulle overholde **sikkerhedscirkulæret** i sin helhed, jf. [cirkulæret om sikkerhedsbeskyttelse af klassificerede informationer](#), der bl.a. fastslår »need to know«-princippet og pligten til at udvise »den største omhu for at sikre, at uvedkommende ikke bliver bekendt med informationernes indhold«.

Byretten og Østre Landsret gav anklagemyndigheden medhold, jf. [SS-4779/2022-KBH](#) og [SS-711/2023-OLR](#).

Højesteret ophævede afgørelserne ved kendelse af 12. oktober 2023 i [Sag 44/2023](#) (også refereret som [AM2023.10.12H2](#) og [SS-44/2023-HJR](#)) og fastslog tre principper.

For det første kan retten som mildere middel end at nægte kopi fastsætte vilkår for udleveringen:

Højesteret finder, at retten i stedet for at nægte kopi af sagens dokumenter i tilfælde, hvor der er grundlag for at fravige reglerne om forsvarerens ret til aktindsigt i sagens materiale efter § 729 a, kan fastsætte sagligt begrundede vilkår for udlevering af kopi heraf. Vilkårene må ikke være mere vidtgående end nødvendigt af hensyn til formålet og skal være tilstrækkeligt præciserede til, at der ikke kan være rimelig tvivl om, hvad forsvareren skal gøre eller undlade at gøre for at overholde vilkårene.

For det andet er hjemlen afgrænset til politiets eget materiale:

Højesteret finder, at bestemmelsen i retsplejelovens § 729 a, stk. 3, efter sin ordlyd og forarbejder alene omfatter materiale, som politiet har tilvejebragt til brug for sagen. Der kan ikke under henvisning til § 729 c stilles særlige krav

til forsvarerens håndtering af sagens øvrige materiale, herunder anklageskriftet, retsbøger, dommen og det materiale, som forsvareren selv har tilvejebragt.

For det tredje kan sikkerhedscirkulæret ikke pålægges generelt; kravene skal baseres på en konkret vurdering af de enkelte dokumenter eller dokumentkategorier, herunder af sammenstillingsrisikoen. Sagen blev hjemvist til byretten med påbud om, at anklagemyndigheden præciserer og begrundet, hvilke dokumenter der kræver særlig beskyttelse.

I en parallel kendelse samme dag, 45/2023 (AM2023.10.12H3), ophævede Højesteret pålægget efter retsplejelovens § 729 a, stk. 2 om, at forsvarerne ikke måtte udlevere kopier af landsrettens retsbog til den tiltalte, som ikke længere var sikkerhedsgodkendt:

Højesteret finder, at der ikke er fremlagt konkrete oplysninger, som giver grundlag for at befrygte, at landsrettens retsbog af 28. april 2023 vil blive benyttet på retsstridig måde.

Anklagemyndighedens egen fremstilling af afvejningen findes i Rigsadvokatmeddelelsen om forsvarerens adgang til aktindsigt, hvor det anføres, at hensynet til statens sikkerhed navnlig gør sig gældende, hvis oplysningerne kan kompromittere PET's arbejde med at modvirke trusler omfattet af straffelovens kapitel 12 eller 13, og at det ifølge Vurderingen af Spionagetruslen mod Danmark, Færøerne og Grønland fra maj 2023 skal indgå, at der er »en markant, bredspektret og vedvarende trussel fra fremmede staters efterretningsvirksomhed mod Danmark«. Meddelelsen fremhæver samtidig, at et forsvarerpålæg efter § 729 a kun sjældent vil være tilstrækkeligt i sådanne situationer, hvorfor der i stedet må anmodes om fravigelse efter § 729 c. Forsvarerbeskikkelsen som sådan er behandlet under beskikkelse af forsvarer.

LOV

Retsplejeloven § 729a, stk. 2-3

Retsplejeloven § 729c, stk. 1-2

Straffeloven § 109, stk. 1

Straffeloven § 152, stk. 2

PRAKSIS	Højesteret · Højesterets afgørelse om grænser for krav til forsvareres håndtering af klassificerede oplysninger	12.10.2023
	Højesteret · Højesteret ophæver pålæg til forsvarere om forbud mod udlevering af retsbøger til tiltalt i spionage-sag	12.10.2023
	Landsretten · Højesteret stadfæster kendelse om krav til håndtering af sagsdokumenter i sag om brud på fortrolighed	28.04.2023
	Byretten · Kendelse om krav til håndtering af sagsdokumenter i sag om brud på fortrolighed af betydning for statens sikkerhed	16.02.2023

Medieaktindsigt i retsbøger og kendelser efter en opgivet kapitel

§ 10 12-sag

Da FE-straffesagerne blev opgivet, opstod spørgsmålet om offentlighedens adgang til de mange retsbøger og kendelser om tvangsindgreb, der var afsagt under efterforskningen for lukkede døre. Retsgrundlaget er retsplejelovens § 41 b, stk. 1 om aktindsigt i kendelser, § 41 b, stk. 3 om begrænsning, når det er af væsentlig betydning for statens sikkerhed, og § 41 h om meroffentlighed i øvrige indførsler i retsbøgerne.

Ved to kendelser af 9. december 2025 ophævede Højesteret afslagene og hjemviste sagerne. I [AM2025.12.09H](#) fastslog Højesteret, at hverken byretten eller landsretten havde foretaget en tilstrækkelig konkret vurdering, og at generelle henvisninger til risikoen for at afsløre efterretningstjenestens metoder ikke kan retfærdiggøre en samlet undtagelse af over 300 retsbøger og kendelser:

Højesteret finder efter en gennemgang af de enkelte kendelser og retsbøger, at der ikke er grundlag for at undtage alle kendelser og retsbøger i deres helhed fra aktindsigt. Det er således ikke tilstrækkeligt sandsynliggjort, at hensynet til statens sikkerhed (...) gør det nødvendigt.

Højesteret præciserede tre forhold: at eksistensen af en nedsat undersøgelseskommission ikke i sig selv begrænser retten til aktindsigt efter retsplejelovent; at **ekstrahering (maskering) skal prioriteres frem for helhedsundtagelse**; og at det forhold, at retsmøderne blev holdt for lukkede døre, ikke automatisk giver grundlag for hemmeligholdelse af kendelserne og retsbøgerne. Ved hjemvisningen skal byretten høre anklagemyndigheden konkretiseret – eventuelt fortroligt – om, hvorfor specifikke oplysninger vil skade statens sikkerhed eller efterforskningsmulighederne, og udgangspunktet er, at der gives aktindsigt, medmindre modparten sandsynliggør behovet for begrænsning.

Samme dag nåede Højesteret til et tilsvarende resultat i [SS-40/2025-HJR](#), hvor et medies begæring om aktindsigt i retsbøger og kendelser i § 109-efterforskningen var blevet afslået med begrundelser, som Højesteret fandt for generiske. Også dér blev sagen hjemvist. Afgørelserne må ses i forlængelse af sontringen fra dørlukningskendelserne: det er den **konkrete** skadevirkning, ikke den abstrakte klassifikation, der bærer hemmeligholdelsen i retsplejen.

Kontrast til forvaltningsretten. På aktindsigtsområdet uden for retsplejen er tærsklen lavere. Efter [offentlighedslovens § 31](#) kan aktindsigt begrænses, i det omfang det er af væsentlig betydning for statens sikkerhed eller rigets forsvar, og det kræves efter forarbejderne **ikke**, at der påvises en nærliggende risiko i det enkelte tilfælde. Folketingets Ombudsmand har i [FOB 2025-17](#) ikke fundet grundlag for at tilsidesætte myndighedernes vurdering af, at høringssvar fra PET og FE kunne undtages i deres helhed, fordi indsigt ellers ville kunne føre til afdækning af tjenesternes arbejdsmetoder, vidensniveau og vurderinger – og ombudsmanden fremhævede udtrykkeligt, at det ikke er en betingelse for undtagelse, at oplysningerne er klassificeret efter sikkerhedscirkulæret. Samme resultat nåede ombudsmanden i sag nr. 21/06320, hvor klassifikationsgraden »til tjenestebrug« var uden selvstændig betydning, men hvor ombudsmanden dog fandt det ønskeligt, at Forsvarsministeriet havde givet en mere fyldestgørende begrundelse efter forvaltningslovens § 24.

Sontringen er væsentlig: over for **domstolene** i en verserende eller afsluttet straffesag kræves konkretisering; over for **forvaltningen** efter offentlighedsloven er en mere abstrakt risikovurdering tilstrækkelig.

LOV

[Offentlighedsloven § 31](#)[Retsplejelovent § 41b, stk. 1, 3](#)[Retsplejelovent § 41h, stk. 1](#)[Retsplejelovent § 729c](#)[Straffeloven § 109, stk. 1](#)

PRAKSIS

Højesteret · Højesterets afgørelse om aktindsigt i retsbøger og kendelser vedrørende tvangsindgreb i FE-sagen

09.12.2025

Højesteret · Ekstra Bladet får aktindsigt i PET-efterforskningssag hjemvist til fornyet behandling – Højesteret ophæver blankt afslag

09.12.2025

Påtalens justitsministerens påbud efter § 110 f og PET's rolle i efterforskningen

§ 11

Kapitel 12-sager afviger markant fra almindelige straffesager ved påtaleordningen. [Straffelovens § 110 f](#) bestemmer kort og kategorisk:

De i dette kapitel omhandlede forbrydelser er i alle tilfælde genstand for offentlig påtale, der sker efter justitsministerens påbud.

Ordningen går tilbage til 1952-forarbejderne, hvor Justitsministeriet fandt det »tilstrækkeligt, at justitsministeren skal træffe bestemmelse om tiltalerejsning i disse sager«. Den politiske påtalekompetence indgik som et af tiltaltes argumenter i nævningsespørgsmålet i [55/2023](#) – anklagemyndigheden fastholdt dog, at påtalekompetencen i sig selv ikke gør forbrydelsen politisk, og Højesteret byggede da også afgørelsen på andre momenter.

Den praktiske sagsgang er beskrevet i [Rigsadvokatmeddelelsen, afsnittet om forelæggelse og indberetning, pkt. 3.3.1](#):

- **Efterforskning.** Efterforskning af mulige forbrydelser omfattet af kapitel 12 og 13 varetages som udgangspunkt af **PET**. Modtager en politikreds en anmeldelse eller bliver den opmærksom på en mulig forbrydelse, skal kredsen kontakte PET, der vurderer, om der er grundlag for at indlede efterforskning, jf. retsplejelovens § 742, stk. 2. Vurderer PET, at der ikke er grundlag, afviser politikredsen anmeldelsen efter § 749, stk. 1, med orientering af statsadvokaten.
- **Sigtelse.** Det er PET, der i første række vurderer, om der er grundlag for at rejse sigtelse; i givet fald forelægges sagen for statsadvokaten, som ved enighed orienterer Rigsadvokaten. Den videre efterforskning gennemføres derefter af politikredsen i samarbejde med PET.
- **Tiltale.** Vurderer statsadvokaten, at der skal rejses tiltale, forelægges sagen for Rigsadvokaten, »der i givet fald forelægger sagen for Justitsministeriet«. Statsadvokaten kan derimod selv indstille efterforskningen efter retsplejelovens § 749, stk. 2, eller opgive påtale efter § 721 – Rigsadvokaten skal under alle omstændigheder orienteres.
- **Retserklæringer.** Anmodninger om retserklæringer fra Center for Terroranalyse (CTA) skal gå gennem statsadvokaten, som drøfter anmodningen med PET, og udgangspunktet er, at der kun anmodes, når der er et klart behov i den konkrete sag.

Rigsadvokatmeddelelsen fastholder samme model for de tilgrænsende bestemmelser i kapitel 13, hvor påtale ligeledes sker efter justitsministerens påbud, jf. [straffelovens § 118 a](#), og for de sager om offentlig billigelse af kapitel 12- og 13-forbrydelser efter [§ 136, stk. 2](#), der efter [pkt. 3.3.2](#) skal forelægges statsadvokaten. Sager om overtrædelse af [§ 110 c](#) om sanktionsovertrædelser behandles efter en særlig procedure af National enhed for Særlig Kriminalitet (NSK), medmindre PET behandler dem – dette område dækkes selvstændigt under [sanktionsovertrædelser \(Rusland og Iran\)](#) og [eksportkontrol af dual-use](#).

Påtaleordningen betyder i praksis, at antallet af domme er en dårlig indikator for antallet af sager: mange forhold standser i PET's vurdering eller ved statsadvokatens beslutning om at indstille efterforskningen, uden at spørgsmålet nogensinde når en domstol. Baggrunden for PET's opgavevaretagelse på området er beskrevet i **betænkning nr. 1529/2012 om PET og FE**, der gengiver 2009-instruksens angivelse af »spionage – fremmede magters eller organisationers ulovlige efterretningsvirksomhed, jf. navnlig straffelovens §§ 107 og 108« som et af tjenestens arbejdsområder.

LOV

Retsplejeloven § 721

Retsplejeloven § 749, stk. 1-2

Straffeloven § 110f

Straffeloven § 110c

Straffeloven § 118a

Straffeloven § 136, stk. 2

PRAKSIS	Højesteret · Højesterets kendelse om nævningemedvirken i sag om videregivelse af statshemmeligheder (FE-sagen)	27.10.2023
	Byretten · Seks måneders fængsel for ulovlig efterretningsvirksomhed via angivelse af Gülen-sympatisører	29.03.2022

Følgevirkninger: udvisning, frakendelse af indfødsret og forholdet til

§ 12 EMRK og EU-retten

Kapitel 12-domme udløser i praksis regelmæssigt påstand om udvisning og – for danske statsborgere med dobbelt statsborgerskab – frakendelse af indfødsret. Praksis er skarpt delt efter forholdets grovhed.

Ved den grove ende. I ASMLA-komplekset blev alle tre tiltalte udvist med indrejseforbud for bestandig, og den ene blev tillige frakendt sin danske indfødsret efter [indfødsretslovens § 8 b, stk. 1](#). Østre Landsret skærpede i [SS-705/2022-OLR](#) sanktionen i forhold til byretten, idet 11 af 18 voterende fandt, at karakteren og grovheden af lovovertrædelserne – herunder spionagen og terrorfremmen – måtte føre til frakendelse.

Højesteret stadfæstede i [SS-30/2024-HJR](#) både frakendelsen og udvisningerne. Ved frakendelsen lagde Højesteret vægt på, at den pågældende fortsat besad iransk statsborgerskab og dermed ikke ville blive statsløs, og at han havde udvist en handlemåde, der var til alvorlig skade for Danmarks vitale interesser; frakendelsen stred hverken mod EMRK artikel 8 eller mod EU-retten. Ved udvisningerne foretog Højesteret en individuel proportionalitetsprøvelse for hver tiltalt efter [udlændingelovens § 26, stk. 2](#), og fandt i alle tre tilfælde, at kriminalitetens grovhed og recidivrisikoen vejede tungere end familielivet.

Særligt bemærkelsesværdig er behandlingen af den tiltalte, der havde afledt opholdsret efter **TEUF artikel 20** på grund af et ubestridt afhængighedsforhold til to mindreårige børn med dansk statsborgerskab. Højesteret fandt, at sagen var et ekstraordinært tilfælde, hvor forælderen personlige adfærd udgjorde en reel, umiddelbar og tilstrækkelig alvorlig trussel mod en grundlæggende samfundsinteresse, og at udvisningen derfor hverken stred mod EU-Chartrets artikel 7 og 24 eller mod EMRK artikel 8.

Ved den mildere ende. I Gülen-angiverisagen nåede byretten i [SS-768/2021-HIL](#) det modsatte resultat. Tiltalte var 49 år, havde boet lovligt i Danmark i over 27 år, boede med to mindreårige børn født og opvokset her og havde fast arbejde:

Retten finder herefter, at tiltalte og hendes familie har en meget stærk tilknytning til Danmark, der har større vægt end de hensyn, der taler for udvisning, hvorfor udvisning vil være et uproportionalt indgreb i strid med associeringsafgørelsens artikel 14, stk. 1, og artikel 8 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.

Der blev i stedet idømt **betinget udvisning** efter den dagældende [udlændingelovs § 24 b](#), og Østre Landsret tiltrådte denne vurdering i [SS-1113/2022-OLR](#). En kapitel 12-domfældelse fører altså ikke automatisk til udvisning – proportionalitetsvurderingen er reel.

Konventions- og EU-retlig kontekst. EMD har i beslægtede sager om frakendelse og udvisning efter kapitel 12/13-lignende kriminalitet anerkendt staternes vide skøn; i [Belgacem mod Danmark \(61126/19\)](#) blev både frakendelse af dansk statsborgerskab og udvisning med livsvarigt indrejseforbud efter dom for forsøg på at tilslutte sig Islamisk Stat fundet forenelig med artikel 8. Fra EU-retten skal desuden fremhæves [C-420/22](#), hvor EU-Domstolen fastslog, at nationale regler, der påbyder myndighederne at følge en bindende, men ubegrundet udtalelse fra en sikkerhedstjeneste uden selvstændig vurdering af afhængighedsforhold og proportionalitet, er

uforenelige med TEUF artikel 20 og retten til effektiv domstolsbeskyttelse, og at den berørte som minimum skal have meddelt **essensen** af de grunde, der har ført til afgørelsen – selv når nationale sikkerhedshensyn gør sig gældende. Den generelle udvisningspraksis er behandlet under [udvisning ved straf](#).

LOV	Indfødsretsloven § 8b, stk. 1	Straffeloven § 108, stk. 1	Udlændingeloven § 22
	Udlændingeloven § 24b	Udlændingeloven § 26, stk. 2	
PRAKSIS	Højesteret · Højesterets dom om terrorfinansiering, spionage og frakendelse af statsborgerskab i sag om iransk modstandskamp EU-Domstolen · Unionsborgerskab og afledt opholdsret: Grænser for brug af klassificerede oplysninger og krav om begrundelse ved nationale sikkerhedshensyn Landsretten · Landsretten ændrer dom i sag om bistand til fremmed efterretningsvæsen Landsretten · Tre mænd dømt for spionage og terrorfinansiering: Landsretten stadfæster domme og frakender dansk statsborgerskab Byretten · Seks måneders fængsel for ulovlig efterretningsvirksomhed via angivelse af Gülen-sympatisører Menneskerettighedsdomstolen · Udvisning og fratagelse af statsborgerskab for forsøg på tilslutning til Islamisk Stat		05.12.2024 25.04.2024 18.09.2024 24.01.2024 29.03.2022 15.02.2024

§ 13 Sammenfatning: hvad praksis efter §§ 107-109 viser

Kapitel 12's efterretningsbestemmelser hviler stadig på 1952-nyaffattelsen og de udførlige forarbejder fra betænkningen af 31. marts 1949. Den eneste substantielle materielle ændring siden er påvirkningsudvidelsen fra 2019. Til gengæld er den *processuelle* praksis blevet grundlæggende omkalfatret på ganske få år.

Materielt viser praksis fire ting. For det første, at [§ 107](#) om egentlig spionage i praksis er en næsten uanvendt bestemmelse, mens [§ 108](#) er arbejdshesten – netop fordi den efter forarbejderne rammer al bistand til både statsligt og ikke-statsligt organiserede efterretningstjenester. For det andet, at gerningsindholdet i [§ 108](#), stk. 1, er bredt: der kræves hverken hemmelige oplysninger, direkte kontakt til efterretningstjenesten eller nogen realiseret skade – kun at gerningspersonen har indset, at oplysningerne kunne benyttes af en fremmed efterretningstjeneste til at virke inden for den danske stats område. For det tredje, at straffniveauet er stærkt spredt: 4-8 måneders fængsel for enkeltstående angiveri, flere års fængsel for systematisk agentvirksomhed. Og for det fjerde, at grænsen mod lovlig virksomhed går ved sædvanlig journalistik, rent erhvervsmæssig efterretningstjeneste og folkeretligt hjemlet diplomati, med EMRK artikel 10 som yderligere sikkerhedsventil.

Processuelt har FE-komplekset frembragt en sammenhængende doktrin, der kan sammenfattes i én sætning: *hemmeligholdelse kræver konkretisering*. Det gælder ved dørlukning ([Sag 94/2023](#) og [Sag 95/2023](#)), ved vilkår for forsvarerens håndtering af akter ([Sag 44/2023](#)), ved forsvarerpålæg om retsbøger ([45/2023](#)) og ved medieaktindsigt efter sagsopgivelse ([AM2025.12.09H](#) og [SS-40/2025-HJR](#)). Den generelle henvisning til »statens sikkerhed« eller til klassifikationsgraden er ikke længere tilstrækkelig for domstolene – til forskel fra forvaltningsretten efter [offentlighedslovens § 31](#), hvor ombudsmandspraksis fastholder en mere abstrakt risikovurdering.

Samtidig har [55/2023](#) placeret kapitel 12-sager i en særlig retssikkerhedsmæssig kategori: nævningemedvirken skal begrænse risikoen for, at retssystemet misbruges i politiske formåls interesse, og sikre den politiske ytringsfrihed. Sammen med kravet om justitsministerens påtalepåbud efter [§ 110 f](#) tegner det et billede af et

retsområde, hvor de sædvanlige strafferetlige mekanismer er bevidst suppleret med både politisk kontrol *før* tiltalen og en forstærket lægmandsdeltagelse *under* pådømmelsen.

Endelig er området i bevægelse. PET's trusselsvurderinger peger på en markant og vedvarende spionagetrussel mod Danmark, Færøerne og Grønland, jf. gengivelsen i [Rigsadvokatmeddelelsen om forsvarerens adgang til aktindsigt](#), og lovgivningsmæssigt er beskyttelsen af kritisk forskningsviden og efterretningstilsynet i disse år genstand for løbende revision. Praksisoversigten må derfor forventes at skulle udbygges, efterhånden som de første domme om påvirkningsvirksomhed efter § 108, stk. 1, og strafskærpelsen i stk. 2, 2. pkt., foreligger.

LOV	Offentlighedsloven § 31	Retsplejeloven § 686, stk. 4	Straffeloven § 107, stk. 1
	Straffeloven § 108, stk. 1-2	Straffeloven § 109, stk. 1	Straffeloven § 110f
PRAKSIS	Højesteret · Højesterets afgørelse om aktindsigt i retsbøger og kendelser vedrørende tvangsindgreb i FE-sagen 09.12.2025 Højesteret · Ekstra Bladet får aktindsigt i PET-efterforskningssag hjemvist til fornyet behandling – Højesteret ophæver blankt afslag 09.12.2025 Højesteret · Højesterets kendelse om delvis dørlukning i sag om røbelse af statshemmeligheder mod tidligere forsvarsminister 27.10.2023 Højesteret · Højesterets kendelse om dørlukning i sag om lækage af statshemmeligheder 27.10.2023 Højesteret · Højesterets kendelse om nævningemedvirken i sag om videregivelse af statshemmeligheder (FE-sagen) 27.10.2023 Højesteret · Højesterets afgørelse om grænser for krav til forsvareres håndtering af klassificerede oplysninger 12.10.2023 Højesteret · Højesteret ophæver pålæg til forsvarere om forbud mod udlevering af retsbøger til tiltalt i spionage-sag 12.10.2023		

REFERENCE	Lovgrundlag 8 paragraffer	
	Retsplejeloven § 29 stk. 1	Retsplejeloven § 686 stk. 4
	Retsplejeloven § 729c stk. 1	Straffeloven § 107 stk. 1-2
	Straffeloven § 108 stk. 1-2	Straffeloven § 109 stk. 1-2
	Straffeloven § 110f	Straffeloven § 152 stk. 2

MATERIALE	Citerede afgørelser 26 afgørelser	
HØJESTERET · ØVERSTE INSTANS	10	
09.12.2025	Ekstra Bladet får aktindsigt i PET-efterforskningssag hjemvist til fornyet behandling – Højesteret ophæver blankt afslag	10530-12417
09.12.2025	Højesterets afgørelse om aktindsigt i retsbøger og kendelser vedrørende tvangsindgreb i FE-sagen	AM2025.12.09H
05.12.2024	Højesterets dom om terrorfinansiering, spionage og frakendelse af statsborgerskab i sag om iransk modstandskamp	30/2024

27.10.2023	Højesterets kendelse om dørlukning i sag om lækage af statshemmeligheder	4241-5079
27.10.2023	Højesterets kendelse om delvis dørlukning i sag om røbelse af statshemmeligheder mod tidligere forsvarsminister	4290-5140
27.10.2023	Højesterets kendelse om nævningemedvirken i sag om videregivelse af statshemmeligheder (FE-sagen)	55-2023
12.10.2023	Højesterets afgørelse om grænser for krav til forsvareres håndtering af klassificerede oplysninger	44-2023
12.10.2023	Højesteret ophæver pålæg til forsvarere om forbud mod udlevering af retsbøger til tiltalt i spionage-sag	45/2023
02.03.2023	Højesterets afgørelse om værneting i sag om røbelse af statshemmeligheder	106-2022
28.06.2012	Stadfæstelse af dobbelt dørlukning i spionagesag af hensyn til fremmede magter	155-2012
EU-DOMSTOLEN · EUROPÆISK DOMSTOL		1
25.04.2024	Unionsborgerskab og afledt opholdsret: Grænser for brug af klassificerede oplysninger og krav om begrundelse ved nationale sikkerhedshensyn	C-420/22
LANDSRET TEN · ANKEINSTANS		4
18.09.2024	Landsretten ændrer dom i sag om bistand til fremmed efterretningsvæsen	6483-7778
24.01.2024	Tre mænd dømt for spionage og terrorfinansiering: Landsretten stadfæster domme og frakender dansk statsborgerskab	4713-5675
08.11.2023	Østre Landsret afviser sag mod PET og FE om anerkendelse af agent-samarbejde grundet manglende retlig interesse	4318-5174
28.04.2023	Højesteret stadfæster kendelse om krav til håndtering af sagsdokumenter i sag om brud på fortrolighed	3927-4740
BYRET TEN · FØRSTE INSTANS		6
12.05.2023	Kendelse om dørlukning i sag om røbning af statshemmeligheder	4288-5137
14.04.2023	Kendelse om dørlukning i sag om røbning af statshemmeligheder	4288-5138
16.02.2023	Kendelse om krav til håndtering af sagsdokumenter i sag om brud på fortrolighed af betydning for statens sikkerhed	3926-4739
16.01.2023	Sag om lukkede døre ved videregivelse af klassificerede oplysninger	3488-4153
25.10.2022	Kvinde tiltalt for at have udleveret oplysninger om formodede Gülen-tilhængere til tyrkiske myndigheder	6452-7740
29.03.2022	Seks måneders fængsel for ulovlig efterretningsvirksomhed via angivelse af Gülen-sympatisører	6452-7741
MENNESKERETTIGHEDSDOMSTOLEN · SPECIALRET		1
15.02.2024	Udvisning og fratagelse af statsborgerskab for forsøg på tilslutning til Islamisk Stat	61126/19
PROCESBEVILLINGSNÆVNET · NÆVN / KLAGINSTANS		3
Spionage og ulovlig efterretningsvirksomhed (straffeloven kap. 12)		19

02.05.2024	Procesbevillingsnævnet meddeler 3.-instansbevilling i terrorsag om ASMLA-medlemmers bistand til væbnet gren og fortolkningen af straffelovens § 114	24/02503
28.09.2023	Procesbevillingsnævnet: Tilladelse til kære til Højesteret af dørlukning under hovedforhandling i to straffesager (retsplejeloven § 29)	
17.08.2023	Procesbevillingsnævnet: Kæretilladelse om domsmands- eller nævningebehandling af straffesag om "politisk lovovertrædelse" efter straffelovens § 109	
PARKERINGSKLAGENÆVNET · NÆVN / KLAGEINSTANS		1
06.07.2021	Ugyldigt gæstekort: Tvist om anvendelse af blyant eller fyldepen ved parkering i Valby	park-5140

FORARBEJDE Betænkninger

2 referencer

Straffelovrådets betænkning om straffastsættelse og strafferammer II – Speciel del

nr. 1424 · 2003 · Justitsministeriet

Betænkning om PET og FE

nr. 1529 · 2012 · Justitsministeriet