



VELFÆRDSMINISTERIET

Arnt Pedersen
Hovedgaden 18
3220 Tisvilde

Departementet
Holmens Kanal 22
1060 København K

Tlf. 3392 9300
Fax. 3393 2518
E-mail sm@sm.dk

HVJ/J.nr. 2007-2071/215-

30. april 2008

De rettede ved brev af 17. august 2007 med bilag henvendelse til det tidligere Indenrigs- og Sundhedsministerium vedrørende Statsforvaltningen Hovedstadens udtalelse af 3. juli 2007 angående adgangen til at filme et byrådsmøde.

Velfærdsministeriet – under hvis område Deres henvendelse nu hører – har besluttet at tage sagen op af egen drift og har nu afsluttet behandlingen af sagen.

Det er Velfærdsministeriets opfattelse, at en tilhører hverken som følge af reglen om mødeoffentlighed eller artikel 10 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention vil have ret til at optage et byrådsmøde på videobånd. Et byråd kan dog tillade, at en tilhører optager et åbent byrådsmøde på videobånd.

Velfærdsministeriet er således enig i Statsforvaltningen Hovedstadens udtalelse af 3. juli 2007.

Nedenfor følger en beskrivelse af sagen og en nærmere begrundelse for Velfærdsministeriets opfattelse.

Sagens baggrund

Det fremgår af Deres brev af 17. august 2007 og de tilhørende bilag, at De i Gribskov Kommune blev nægtet adgang til at filme et byrådsmøde. De rettede i den forbindelse henvendelse til Statsforvaltningen Hovedstaden, der fører tilsyn med Gribskov Kommune.

Statsforvaltningen Hovedstaden udtalte den 3. juli 2007, at Gribskov Kommunes borgmester efter statsforvaltningens opfattelse kunne nægte Dem at filme et byrådsmøde, såfremt byrådet havde besluttet, at man ikke ønskede, at de åbne byrådsmøder blev filmet. Statsforvaltningen henviste i den forbindelse til Lov om kommunernes styrelse med kommentarer, 2004, s. 47 og UfR.1972. 601H.

De rettede herefter ved brev af 17. august 2007 henvendelse til det tidligere Indenrigs- og Sundhedsministerium. De henledte i brevet ministeriets opmærksomhed på, at professor Oluf Jørgensen i bogen 'Det handler om ytringsfrihed' - under henvisning til art. 10 i den Europæiske Menneskerettighedskonvention - har anført, at meget taler for, at den ovenfor angivne højesteretsdom ikke længere er holdbar.

De anmodede på den baggrund det tidligere Indenrigs- og Sundhedsministerium om at vurdere det principielle i, om det er det enkelte byråd, der afgør retten til at filme et åbent byrådsmøde, eller om det er en ret, alle har.

I den anledning anmodede det tidligere Indenrigs- og Sundhedsministerium ved brev af 5. november 2007 Justitsministeriet om at vurdere, hvorvidt Højesteretsdommen fra 1972 fortsat må antages at være udtryk for gældende ret, eller om artikel 10 i den Europæiske Menneskerettighedskonvention må antages at føre til, at journalister og andre ikke kan nægtes adgang til at filme på åbne byrådsmøder.

- ./.
- Justitsministeriet har i forlængelse af det tidligere Indenrigs- og Sundhedsministeriums anmodning fremsendt vedlagte notat af 28. februar 2008 til Velfærdsministeriet – under hvis område Deres henvendelse nu hører - om den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 10 om ytringsfrihed i forbindelse med optagelse af åbne byrådsmøder.

Det fremgår bl.a. af notatet, at Justitsministeriet er mest tilbøjelig til at antage, at den nuværende retstilstand med hensyn til adgangen til at filmoptage åbne byrådsmøder ikke er i strid med den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 10, og at højesteretsdommen i Ufr.1972.601H derfor fortsat må anses for at være gældende ret.

Det fremgår videre, at Justitsministeriet ikke finder, at Danmarks øvrige forpligtelser, herunder artikel 19 om ytringsfrihed i FN's konvention om borgerlige og politiske rettigheder, medfører videre forpligtelser for Danmark end Den Europæiske Menneskerettighedskonvention i sager af den omhandlede karakter.

Velfærdsministeriets udtalelse

Tilsynet med kommunerne varetages af statsforvaltningen i den region, hvor kommunen er beliggende, jf. § 47, stk. 1, i lov om kommunernes styrelse (lovbekendtgørelse nr. 1060 af 24. oktober 2006 med senere ændringer). Det er således Statsforvaltningen Hovedstaden, der fører tilsyn med Gribskov Kommune.

Velfærdsministeriet er ikke i almindelighed klageinstans over for statsforvaltningerne, herunder Statsforvaltningen Hovedstaden. Ministeriet kan af egen drift tage spørgsmål om lovligheden af kommunale dispositioner eller undladelser, som statsforvaltningen har udtalt sig om efter § 50, op til behandling, når ministeriet skønner, at sagen er af principiel eller generel betydning eller har alvorlig karakter. Der henvises til § 53, stk. 1, 1. pkt., i lov om kommunernes styrelse.

Efter § 10, stk. 1, 1. pkt., i lov om kommunernes styrelse er byrådets møder offentlige. I medfør af § 10, stk. 1, 2. pkt., kan byrådet bestemme, at en sag skal behandles for lukkede døre, når dette findes nødvendigt på grund af sagens beskaffenhed.

Det er i Lov om kommunernes styrelse med kommentarer, 2004, anført, at reglen om mødeoffentlighed ikke giver journalister og andre tilhørere ret til at optage byrådets forhandlinger på lydbånd, jf. UfR.1972.601H, kommenteret i UfR.1972B.248.

Det anføres videre, at byrådet kan tillade, at radio og TV transmitterer fra byrådsmøder, og at tilhørere optager forhandlinger på lydbånd eller videobånd. Tilladelsen kan tidsbegrænses, ligesom der kan knyttes vilkår til den, f.eks. om destruktion af båndet efter en vis kortere tid. Beslutningen herom træffes ved almindeligt stemmeflertal, jf. lovens § 11, stk. 3.

Der henvises til Lov om kommunernes styrelse med kommentarer, 2004, s. 47.

I UfR.1972.601H udtalte Højesteret bl.a. følgende:

”Bestemmelsen i den kommunale styrelseslovs § 10 om kommunalbestyrelsesmøders offentlighed og den hermed sammenhængende adgang til at gengive det på møderne udtalte, jfr. ophavsretslovens § 24, findes ikke at give journalister og andre tilhørere ret til at optage forhandlingerne på bånd eller lignende, hvis benyttelse kan være forbundet med en vis usikkerhed og åbne mulighed for misbrug. Det må herefter være overlagt til den enkelte kommunalbestyrelse at afgøre, om – og i bekræftende fald på hvilke vilkår – den vil tillade brug af båndoptagere i sine møder.”

Oluf Jørgensen anfører i ’Det handler om ytringsfrihed’, 2004, følgende vedrørende lyd- og billedoptagelser ved åbne møder og betydningen af Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 10 i forhold hertil:

”Forhindring af båndoptagelse ved et åbent møde er et sælsomt indgreb, da det er lovligt at høre efter, at notere, at stenografer og at referere. Meget taler for, at Højesterets dom fra 1972 ikke længere er holdbar.

Under sagen 1972 blev nævnt, at båndoptagelser kunne lægge en dæmper på forhandlingerne, men dette argument er ikke holdbart, eftersom politikerne har et offentligt ansvar, og det i øvrigt er tilladt at referere ordret fra åbne møder. Frygt for manipulation ved klipping blev også nævnt, men evt. manipulationer ville være krænkelse i sig selv og kan ikke begrunde et indgreb, der vanskeliggør korrekt information. Desuden kan mødets arrangør sikre sig en autoritativ udgave ved selv at slå en båndoptager til.

Højesteret lagde i 1972 til grund, at sagen ikke handlede om et forbud, men om en tilladelse. I dag må vurderingen bygge på ytringsfriheden efter menneskerettighedskonventionens artikel 10. Forhindringer af båndoptagelse og optagelser til radio og tv er indgreb i ytringsfriheden, uanset om de kaldes forbud eller afslag på tilladelse.

Indgreb i retten til at optage fra et åbent møde kræver grundlæggende et lovgrundlag. For retsmøder er fastsat særligt lovregler, men det er der ikke for andre møder.

Journalister har derfor som udgangspunkt ret til at lave lyd- eller billedoptagelser ved møder, hvor der er offentlig adgang. Mødeledelsen kan stille krav om, at optagelser foregår på en måde, der ikke giver væsentlige forstyrrelser i mødets afvikling, men må ikke forhindre optagelser. Radio og tv er vigtige medier i nyhedsformidlingen, og båndoptagelser er nyttige redskaber til at sikre korrekte referater.”

Der henvises til ’Det handler om ytringsfrihed’, 2004, s.162f. Det bemærkes, at Oluf Jørgensen anfører tilsvarende i ’Det handler om ytringsfrihed’, 2007, s. 168.

Det fremgår bl.a. af Justitsministeriets notat af 28. februar 2008, at artikel 10, stk. 1, i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention ikke er absolut, da det i artikel 10, stk. 2, er fastsat, at offentlige myndigheder under iagttagelse af visse nærmere opregnede betingelser kan gøre indgreb i de i artikel 10, stk. 1, nævnte rettigheder. Justitsministeriet har herefter foretaget en gennemgang af, om betingelserne for at gøre indgreb i artikel 10, stk. 1, er til stede. Der henvises til notatet s. 3ff.

Det fremgår videre af notatet, at Justitsministeriet er mest tilbøjelig til at antage, at den nuværende retstilstand med hensyn til adgangen til at filmoptage åbne byrådsmøder ikke er i strid med Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 10, og at højesteretsdommen i UfR1972.601H derfor fortsat må anses for at være gældende ret. Der henvises til notatet s. 8.

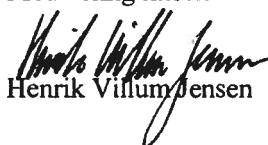
Velfærdsministeriet kan i det hele henholde sig til Justitsministeriets notat af 28. februar 2008.

Det er således Velfærdsministeriets opfattelse, at hverken reglen om mødeoffentlighed i § 10, stk. 1, i lov om kommunernes styrelse eller artikel 10 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention giver journalister og andre tilhørere ret til at optage byrådets forhandlinger på videobånd. Et byråd har dog mulighed for at give tilladelse til, at tilhørere optager forhandlinger på videobånd.

Kopi af dette brev med bilag er til orientering sendt til Statsforvaltningen Hovedstaden.

Velfærdsministeriet foretager herefter ikke yderligere i anledning af Deres henvendelse.

Med venlig hilsen


Henrik Vilum-Jensen

Indgået
29 FEB. 2008
Juridisk Afdeling



JUSTITSMINISTERIET

Lovafdelingen

Velfærdsministeriet
Holmens Kanal 22
1060 København K

Dato: 28 FEB. 2008
Kontor: Menneskeretsenheden
Sagsbeh: Camilla Shoshanna
Sverdlin Langergaard
Sagsnr.: 2007-629-0297
Dok.: CSL40007

Ved brev af 5. november 2007 har Indenrigs- og Sundhedsministeriet (nu Velfærdsministeriet) på baggrund af en konkret sag anmodet Justitsministeriet om en udtalelse om adgangen til at filme et åbent byrådsmøde, herunder i særdeleshed om højesteretsdommen trykt i U.1972.601H fortsat må antages at være udtryk for gældende ret, eller om artikel 10 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention om ytringsfrihed må antages at føre til, at journalister og andre ikke kan nægtes adgang til at filme åbne byrådsmøder.

I den anledning vedlægges Justitsministeriets notat af d.d. om Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 10 om ytringsfrihed i forbindelse med optagelse af åbne byrådsmøder.

Der henvises til j.nr.: 2007-2071/218-1.

Med venlig hilsen

Nina Hølst-Christensen

KMJUR J.nr. 2007-2071/215-1

29 FEB. 2008

Akt. nr. 7 Antal Bilag 1

Slotsholmsgade 10
1216 København K.

Telefon 7226 8400
Telefax 3393 3510

www.justitsministeriet.dk
jm@jm.dk



JUSTITSMINISTERIET

Lovafdelingen

Dato: 28. februar 2008
Kontor: Menneskeretsenheden
Sagsnr.: 2007-629-0297
Dok.: CSL40003

Notat om Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 10 om ytringsfrihed i forbindelse med optagelse af åbne byrådsmøder

1. Indledning

Ved brev af 5. november 2007 har Indenrigs- og Sundhedsministeriet (nu Velfærdsministeriet) på baggrund af en konkret sag anmodet Justitsministeriet om en udtalelse om adgangen til at filme et åbent byrådsmøde, herunder i særdeleshed om højesteretsdommen trykt i U.1972.601H fortsat må antages at være udtryk for gældende ret, eller om artikel 10 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (herefter EMRK) om ytringsfrihed må antages at føre til, at journalister og andre ikke kan nægtes adgang til at filme åbne byrådsmøder.

Den konkrete sag omhandler en borger, der af borgmesteren blev nægtet mulighed for optagelse af et åbent byrådsmøde i Gribskov Kommune med filmkamera til brug for en dokumentarfilm. Denne beslutning blev påklaget til Statsforvaltningen Hovedstaden, der ved brev af 3. juli 2007 udtalte, at Gribskov Kommunes borgmester efter Statsforvaltningens opfattelse kunne nægte den pågældende borger at filme et byrådsmøde, såfremt kommunalbestyrelsen i kommunen havde besluttet, at man ikke ønskede, at de åbne byrådsmøder blev filmet. Borgeren har efterfølgende rettet henvendelse til Indenrigs- og Sundhedsministeriet herom.

2. Dansk retsgrundlag, retspraksis og litteratur

Det fremgår af den kommunale styrelseslovs § 10, stk. 1, at kommunalbestyrelsens møder er offentlige, og at kommunalbestyrelsen kan bestemme, at en sag skal behandles for lukkede døre.

Slotsholmsgade 10
1216 København K.

Telefon 7226 8400
Telefax 3393 3510

www.justitsministeriet.dk
jm@jm.dk

Spørgsmålet om lyd- og billedoptagelse af åbne byrådsmøder er ikke reguleret ved lov eller ved administrativt fastsatte forskrifter udstedt i medfør af lov mv.

Højesteret har i den forbindelse i dommen U.1972.601 H om båndoptagelse af et åbent kommunalbestyrelsesmøde udtalt, at Højesteret ikke finder, at § 10 i den kommunale styrelseslov giver journalister og andre tilhørere *ret* til at optage forhandlingerne på bånd eller lignende, hvis benyttelse kan være forbundet med en vis usikkerhed og åbne mulighed for misbrug. Det må herefter ifølge dommen være overladt til den enkelte kommunalbestyrelse at afgøre, om – og i bekræftende fald på hvilke vilkår – den vil tillade brug af båndoptagere i sine møder.

I lov om kommunernes styrelse med kommentarer af Hans B. Thomsen m.fl., 2004, side 47, anføres det med henvisning til den nævnte dom, at reglen om mødeoffentlighed ikke giver tilhørere ret til at optage kommunalbestyrelsens forhandlinger på lydbånd, men at kommunalbestyrelsen kan tillade, at forhandlingerne optages på lyd- eller videobånd.

I Det handler om ytringsfrihed, 2004, side 162 ff., anfører Oluf Jørgensen, at meget taler for, at Højesterets dom i U.1972.601H, ikke længere er holdbar. Oluf Jørgensen anfører således følgende om spørgsmålet:

”Højesteret lagde i 1972 til grund, at sagen ikke handlede om et forbud, men om en tilladelse. I dag må vurderingen bygge på ytringsfriheden efter menneskeretskonventionens artikel 10. Forhindringer af båndoptagelse og optagelser til radio og tv er indgreb i ytringsfriheden, uanset om de kaldes forbud eller afslag på tilladelse.

Indgreb i retten til at optage fra et åbent møde kræver grundlæggende et lovgrundlag. For retsmøder er fastsat særlige lovregler, men det er der ikke for andre åbne møder.

Journalister har derfor som udgangspunkt ret til at lave lyd- og billedoptagelser ved møder, hvor der er offentlig adgang. Mødeledelsen kan stille krav om, at optagelser foregår på en måde, der ikke giver væsentlige forstyrrelser i mødets afvikling, men må ikke forhindre optagelser. Radio og tv er vigtige medier i nyhedsformidlingen, og båndoptagelser er nyttige redskaber til at sikre korrekte referater.”

3. EMRK artikel 10

3.1. Generelt om EMRK artikel 10

EMRK artikel 10 har følgende ordlyd:

"Enhver har ret til ytringsfrihed. Denne ret omfatter meningsfrihed og frihed til at modtage eller meddele oplysninger eller tanker, uden indblanding fra offentlig myndighed og uden hensyn til landegrænser. Denne artikel forhindrer ikke stater i at kræve, at radio-, fjernsyns- eller filmforetagender kun må drives i henhold til bevilling.

Stk. 2. Da udøvelsen af disse frihedsrettigheder medfører pligter og ansvar, kan den underkastes sådanne formaliteter, betingelser, restriktioner eller straffebestemmelser, som er foreskrevet ved lov og er nødvendige i et demokratisk samfund af hensyn til den nationale sikkerhed, territorial integritet eller offentlig tryghed, for at forebygge uorden eller forbrydelse, for at beskytte sundheden eller sædeligheden, for at beskytte andres gode navn og rygte eller rettigheder, for at forhindre udspredelse af fortrolige oplysninger, eller for at sikre domsmagtens autoritet og upartiskhed."

3.2. EMRK artikel 10, stk. 1

Det fremgår af ordlyden af EMRK artikel 10, stk. 1, at bestemmelsen beskytter retten til ytringsfrihed, og at denne ret bl.a. omfatter retten til at modtage oplysninger.

Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol (herefter EMD) har i sagen *Autronic mod Schweiz*, dom af 22. maj 1990, fastslået, at anvendelsesområdet for artikel 10, stk. 1, ikke blot omfatter indholdet af ytringer, men også metoden for afsendelse eller modtagelse af ytringer. Sagen omhandlede et elektronikfirmas ansøgning om tilladelse til i forbindelse med en salgsmesse at nedtage sovjetiske fjernsynssignaler sendt over satellit.

3.3. EMRK artikel 10, stk. 2

Artikel 10, stk. 1, er ikke absolut, da det fremgår af artikel 10, stk. 2, at offentlige myndigheder under iagttagelse af visse nærmere opregnede betingelser kan gøre indgreb i de i artikel 10, stk. 1, nævnte rettigheder.

Efter artikel 10, stk. 2, er der tre overordnede betingelser, der skal være opfyldt for, at et indgreb i de i stk. 1 nævnte rettigheder er i overensstemmelse med konventionen. Indgrebet skal:

1. være forskrevet ved lov (legalitetskrav),
2. kunne begrundes i et af de i EMRK artikel 10, stk. 2, opregnede saglige hensyn (krav om saglig begrundelse), og
3. være nødvendigt i et demokratisk samfund (proportionalitetskrav).

Betingelserne er således kumulative.

3.3.1. Legalitetskrav

Legalitetskravet i EMRK indebærer, at indgrebet skal have hjemmel i national ret. Heraf følger, at et indgreb kan være reguleret i egentlig lov, i retsregler af trinlavere niveau end egentlig lov, uskreven ret samt retspraksis, se eksempelvis *Kruslin mod Frankrig*, dom af 24. april 1990. Herudover skal det nationale retsgrundlag opfylde visse retssikkerhedsmæssige kvalitetskrav, idet det kræves, at borgerne skal have adgang til reglerne (tilgængelighedskrav), og at borgerne med rimelighed skal kunne forudse retsgrundlagets konsekvenser for den pågældende (forudsigelighedskrav).

3.3.2. Saglig begrundelse

Indgrebet skal varetage et eller flere af de opregnede hensyn i artikel 10, stk. 2, f.eks. hensynet til at beskytte andres gode navn og rygte eller rettigheder. Vurderingen har karakter af en helhedsvurdering.

Betingelsen om, at indgrebet skal kunne begrundes i et af de opregnede legitime samfundsmæssige hensyn, rejser sjældent spørgsmål.

3.3.3. Proportionalitetskrav

Proportionalitetskravet indebærer, at indgrebets intensitet skal stå i rimeligt forhold til det angivne formål.

Der skal i hver enkelt sag foretages en konkret vurdering af, om det saglige og påtrængende samfundsmæssige hensyn, jf. ovenfor under pkt. 3.3.2., er tungtvejende nok til at kunne begrunde et indgreb i individets rettigheder efter EMRK artikel 10, stk. 1. Normalt overlader EMD medlemsstaterne en skønsmargin ved proportionalitetsafvejningen, hvis udstrækning varierer afhængig af karakteren af den konkrete sag.

3.3.4. Menneskerettighedsdomstolens praksis

EMD havde i sagen *P4 Radio Hele Norge mod Norge*, afgørelse af 6. maj 2003, anledning til at tage stilling til spørgsmålet om afslag på filmoptagelse af en straffesag i et retslokale og foreneligheden med EMRK artikel 10.

Klager havde fået afslag på at optage og transmittere direkte fra (dele af) domsforhandlingen fra en større verserende straffesag. EMD udtalte, at den i sin afgørelse indledningsvist ville lægge til grund, at den bestridte indskrænkning i radiotransmissionen til en vis grad udgjorde et indgreb i klagers ytringsfrihed efter artikel 10, stk. 1.

Ved vurderingen af, om det forudgående indgreb var sket i henhold til lov (legalitetskravet), fandt EMD, at indgrebet var lovreguleret, og fandt endvidere, at det forfulgte det legitime formål at beskytte andres ry eller rettigheder og at bevare domstolenes autoritet og uafhængighed (krav om sagligt formål).

Ved vurderingen af, om det var nødvendigt i et demokratisk samfund at afslå anmodningen om at transmittere fra straffesagen (proportionalitetskravet), udtalte EMD indledningsvist, at der ikke synes at være overensstemmelse mellem de nationale lovgivninger i medlemsstaterne om, hvorvidt direkte transmission fra radio eller tv anses for at være afgørende for pressens videreformidling af oplysninger mv. vedrørende retsmøder/domsforhandlinger. EMD udtalte herefter:

"Depending on the circumstances, live broadcasting of sound and pictures from a court hearing room may alter its characteristics, generate additional pressure on those involved in the trial and, even, unduly influence the manner in which they behave and hence prejudice the fair administration of justice. Furthermore, whereas live broadcasting represents the advantage of making it possible for the public at large to listen to and observe court hearings, it will normally include an element of journalistic choice and filtering, albeit different from that of reporting by the written media."

EMD udtalte endvidere, at de nationale myndigheder, i særdeleshed domstolene, bedre end EMD er i stand til at vurdere, om direkte transmission af en given retssag vil være skadelig for retssikkerheden. EMD

udtalte herefter, at den ikke fandt, at en hovedregel i en lovgivning om forbud mod direkte transmission, som tilfældet var i den konkrete klagesag, i sig selv rejste spørgsmål om krænkelse af artikel 10 i EMRK.

Ved vurderingen af den konkrete sag lagde EMD vægt på, at anvendelsen af den nationale regel var relevant og tilstrækkeligt begrundet og var proportional i forhold til det legitime formål. I denne forbindelse fremhævede EMD, at selv om tiltalen vedrørte en alvorlig forbrydelse, var domsforhandlingen åben for offentligheden, herunder pressen med mulighed for at rapportere om observationer, ligesom forbuddet gjaldt alle medier.

EMD afviste på denne baggrund at antage sagen til realitetsbehandling.

4. Justitsministeriets overvejelser

Det spørgsmål, der er rejst, er, om artikel 10 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention må antages at føre til, at journalister og andre ikke kan nægtes adgang til at filmoptage åbne byrådsmøder.

Spørgsmålet giver anledning til at overveje, om nægtelse af optagelse af film eller lignende er et indgreb i EMRK artikel 10, stk. 1's forstand.

Justitsministeriet er ikke bekendt med afgørelser fra EMD, der klart viser, at dette skulle være tilfældet. I ovennævnte refererede sag *P4 Radio Hele Norge mod Norge*, der omhandlede transmission fra et retslokale, har EMD alene udtalt, at den behandlede sagen under den forudsætning, at den bestridte indskrænkning i radiotransmissionen i en vis grad udgjorde et indgreb i klagers ytringsfrihed efter artikel 10, stk. 1. Det må derfor anses for uafklaret, om EMD vil anse nægtelse af at filmoptage åbne byrådsmøder for et indgreb omfattet af artikel 10 i EMRK.

Såfremt det må lægges til grund, at nægtelse af at filmoptage åbne byrådsmøder er et indgreb i artikel 10's forstand, er spørgsmålet dernæst, om indgrebet kan legitimeres efter EMRK artikel 10, stk. 2.

Som anført i pkt. 2 er adgangen til filmoptagelse af et åbent byrådsmøde ikke reguleret ved lov eller ved administrativt fastsatte forskrifter udstedt i medfør af lov mv. Det antages i den forbindelse, at § 10 i lov om kommunernes styrelse om offentlighed ved kommunalbestyrelsens møder ikke giver ret til at optage sådanne møder på bånd, men at kommunalbe-

styrelsen kan tillade, at forhandlingerne optages på lyd- eller videobånd. Der henvises herved til pkt. 2 med omtale af højesteretsdommen trykt i U.1972.601H. Desuden kan der henvises til hjemmesiden "www.statsforvaltningen.dk" med kopi af en afgørelse truffet af det kommunale tilsyn i 2004 om samme emne, hvor tilsynets opfattelse er i overensstemmelse med højesteretsdommen fra 1972. Såvel retspraksis (den omtalte højesteretsdom) som den nævnte hjemmeside er tilgængelig for borgerne.

Justitsministeriet er på den baggrund mest tilbøjelig til at antage, at denne ordning, hvor der ikke uden tilladelse er adgang til at filmoptage åbne byrådsmøder, lever op til hjemmelskravet i EMRK artikel 10, stk. 2, idet retstilstanden er klar og forudsigelig, og borgerne har adgang til praksis herom.

For så vidt angår de krav om saglig begrundelse og proportionalitet, der er opstillet i EMRK artikel 10, stk. 2, skal Justitsministeriet bemærke følgende:

Den gældende ordning, hvorefter journalister og andre ikke har adgang til lyd- og billedoptagelse af åbne byrådsmøder uden tilladelse, er efter det, som Velfærdsministeriet har oplyst, blandt andet begrundet i et hensyn til at modvirke misbrug af eventuelle optagelser, jf. herved den omtalte højesteretsdom, hvor Højesteret udtalte, at journalister og andre tilhørere ikke i medfør af den kommunale styrelseslovgivning har ret til at optage kommunalbestyrelsens forhandlinger på bånd eller lignende, "*hvis benyttelse kan være forbundet med en vis usikkerhed og åbne mulighed for misbrug*".

I den forbindelse kan der endvidere henvises til, at det i betænkning nr. 789/1977 om kommunalt nærdemokrati, side 31, er anført, at der næppe er tvivl om, at tilstedeværelsen af fjernsyn eller båndoptagere kan påvirke det enkelte medlem, og at nogle kommunalbestyrelsesmedlemmer derfor kan blive tilbageholdende med at udtale sig, hvilket må anses for uheldigt såvel for det enkelte kommunalbestyrelsesmedlem som for kommunalbestyrelsen. Det er endvidere anført, at kommunalbestyrelsens møder måtte befrygtes at ændre karakter, idet en tilstedeværelse af båndoptagere kunne føre til, at der i mødesalen blev afleveret pænt friserede indlæg, mens den egentlige debat blev henlagt til et andet forum.

Det kan herudover anføres, at manglende adgang for pressens repræsentanter og andre til at filmoptage åbne byrådsmøder må anses for at være af relativt begrænset intensitet, idet de pågældende altid vil have ret til at overvære de åbne byrådsmøder og i den forbindelse frit nedfælde notater herom og referere fra møderne.

På den baggrund er Justitsministeriet mest tilbøjelig til at antage, at den nuværende retstilstand med hensyn til adgangen til at filmoptage åbne byrådsmøder ikke er i strid med Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 10, og at højesteretsdommen i U1972.601H derfor fortsat må anses for at være gældende ret.

Afslutningsvis skal det bemærkes, at Justitsministeriet ikke finder, at Danmarks øvrige forpligtelser, herunder artikel 19 om ytringsfrihed i FN's konvention om borgerlige og politiske rettigheder, medfører videre forpligtelser for Danmark end EMRK i sager af den omhandlede karakter.

