

# Den offentlige orden eller pressens frihed?

## Om politiet og pressen

*Af professor, ph.d. Trine Baumbach,  
CORA (Center for offentlig regulering og administration),  
Det Juridiske Fakultet, Københavns Universitet*

### 1. Præsentation

Politiet og pressen er vægtige samfundsinstitutioner. Politiet kan bramfrit siges at udgøre den ultimative udøvende magt, medens pressen er den såkaldte "fjerde statsmagt". Disse to magter mødes tit i det daglige arbejde – ofte i en form for samarbejde, men undertiden også som en form for modstandere eller i hvert fald med modstridende interesser.

Politiet kan ønske pressens hjælp i forbindelse med en efterforskning, eksempelvis ved efterlysninger af mistænkte<sup>1</sup> eller vidner eller for at få indblik i pressens materiale vedrørende bestemte begivenheder. Politiet kan også ønske pressens assistance til at videreformidle information i forbindelse med katastrofer, andre store begivenheder eller i forbindelse med kampagner. Modsat kan pressen ønske politiets hjælp i forbindelse med oplysninger om konkrete sager til brug for artikler eller udsendelser enten med politifolk som kilder eller på baggrund af aktindsigt i konkrete sager. Pressen kan også til brug for en medieproduktion ønske at være med på politiets "bagklap" for på denne måde at belyse politiets arbejde og daglige kontakt med borgerne, herunder de kriminelle. Undertiden

1. Se nærmere retsplejelovens § 819.

”hacker” pressen sig ligefrem ind i politiets informationskilder for at være på forkant med pressedækningen.<sup>2</sup>

Selv om pressen som følge af sin ”public watchdog-funktion” bl.a. har til opgave på befolkningens vegne at kontrollere politiet, og selv om politiet naturligvis også er politi og har politifunktioner og opgaver i forhold til pressen og pressens aktører, er der ikke tale om to ligeværdige parter med et gensidigt samarbejde. Der er ikke tale om et ”give and take”-forhold, hvilket har som konsekvens, at selv om den ene af parterne har fået oplysninger eller anden form for hjælp af den anden part, ”skyldes” der ikke noget i samarbejdsbogen.<sup>3</sup> Politiet kan således ikke betinge en aktindsigt af udlevering af råbånd, ligesom medierne ikke kan stille som krav for en efterlysning, at politiet leverer indsigt i eller oplysninger om, hvad der er passeret ved et lukket retsmøde. Politiet og pressen har mange berøringsflader, men de er ikke samarbejdspartnere i egentlig forstand.

En egentlig samarbejdsrelation ville også være til skade for begge ”magter”, og dermed samfundet som sådant. En sådan relation ville nemlig risikere at svække politiets lyst til også over for pressen og pressens aktører at sikre og opretholde lov og orden. Samtidig ville den risikere at dæmpe pressens lyst til at være public watchdog i relation til politiet og politiets handlinger.

Det er da også sådan, at pressen som led i sin public watchdog-funktion undertiden afslører magtmisbrug og andre ulovligheder hos politiet. Med Henrik Stevnsborgs ord sker det ofte i kraft af pressens detektivarbejde.<sup>4</sup> Tibet-sagen, som endnu ikke har fundet sin endelige afslutning, men som allerede har kastet flere domme og den første kommissi-

2. Se *Brambilla and Others v. Italy*, app.no. 22567/09, dom af 23. juni 2016, hvor nogle journalister ved de nationale domstole var blevet dømt for at aflytte en politiradio som led i deres research. Domfældelsen udgjorde ikke en krænkelse af artikel 10. Se om dommen Trine Baumbach, *Medieret – frihed og ansvar*, 2017, s. 78.
3. Se f.eks. U 2005.1005 Ø om edition efter retsplejelovens § 804 vedrørende billedmateriale efter Nørrebro-uroligheder, hvor pressen frygtede at blive opfattet af demonstranter som ”politiets forlængede arm” med risiko for skade i forbindelse med mediernes fortsatte virke, og U 2015.2423 H om edition af råbånd vedrørende interview med en gruppe unge indblandet i en alvorlig bandekonflikt. Optagelsen blev brugt i en nyhedsudsendelse (”Trussel om hævn”), hvor de interviewedes ansigter var skjult, ligesom deres stemmer var forvrænget.
4. Jf. Henrik Stevnsborg, *Politi og rådne æbler*, i Sofie Lene Bak m.fl. (red.), ”Kildekunst”. Historiske & kulturhistoriske studier. Festskrift til John T. Lauridsen, bind 2, 2016, s. 621 f.

onsberetning af sig, er et af de seneste eksempler på sager, der startede med oplysninger i pressen om, at politiet nok ikke havde håndteret demonstrationerne, deres tibetanske flag og Falun Gong T-shirts efter bogen bl.a. under den kinesiske præsident Hu Jintaos besøg i København i 2012.<sup>5</sup>

Ved siden af, at politiet og pressen ikke er egentlige samarbejdspartnere, kan der lejlighedsvis opstå en direkte konfrontation mellem politiet og pressen. Dette er ikke mærkeligt under hensyn til de forskellige roller og de forskellige opgaver, som de to "magter" er sat til at varetage. Politiets rolle er efter politilovens § 1 at virke for tryghed, sikkerhed, fred og orden i samfundet, medens pressens rolle er at være "public watchdog" og informere befolkningen om emner af samfundsmæssig interesse. Det kan f.eks. i en konkret situation resultere i, at politiet ønsker, at pressen skal fjerne sig, således at politiet får bedre muligheder for at løse sin opgave, mens pressen modsat ønsker at være med helt fremme i front for at kunne rapportere om den aktuelle begivenhed – og om politiets opgavevaretagelse i situationen. Undertiden ender det med, at politiet afspærrer et område eller giver pressens repræsentanter påbud om at forlade en bestemt lokalitet. I sjældne tilfælde er der pressefolk, som nægter at efterkomme sådanne påbud og ender med at blive anholdt og sigtet herfor.

Nedenfor vil sidstnævnte problemstilling og spørgsmålet om, hvorvidt pressefolk skal efterkomme politiets lovlige ordrer, blive behandlet. Artiklen vil blive afsluttet med et par perspektiverende bemærkninger. Forinden vil retsgrundlaget for problemstillingen blive præsenteret.

## 2. Retsgrundlaget

Justitsministeriet udstedte tilbage i 2003 en cirkulæreskrivelse om "nogle spørgsmål vedrørende politiets samarbejde med pressen."<sup>6</sup> Det fremgår bl.a. heraf, at da politiet er en central myndighed i forhold til håndhævelse af lov og orden, er det meget vigtigt, at der udvises størst mulig åbenhed om politiets arbejde, således "at der ikke opstår uberettigede rygter

5. Se også om pressens rolle i forbindelse med andre sager om kritik af politiet, Henrik Stevnsborg, *Magt, krig og centralisering. Dansk Politi 1945-2007*, f.eks. s. 78 f. om "Byggeren". Se endvidere Henrik Stevnsborg, *Edderkopsagen, Den Store Danske Encyklopædi*, bind 5, 1996, s. 369.

6. Jf. Justitsministeriets cirkulæreskrivelse 9481/2003.

og myter om politiets virksomhed, og derved til at sikre samfundets almindelige tillid til politiet." Det bliver på den anden side slået fast i skrivelsen, at karakteren af den virksomhed, som politiet udøver, samtidig indebærer, at der i en række sammenhænge må være begrænsninger i åbenheden. Det skyldes først og fremmest hensynet til politiets funktionsdygtighed og hensynet til reglerne om tavshedspligt samt reglerne i retsplejelovens § 1016 a<sup>7</sup> og § 1017, stk. 2, nr. 3.<sup>8</sup> På baggrund af denne skrivelse har Rigspolitiet fastlagt politiets pressepolitik.<sup>9</sup>

Menneskerettighedsdomstolen har i adskillige sager slået fast, at ytringsfriheden er retsstatens fundament, og at pressefriheden er af særlig betydning, da borgerne i det demokratiske samfund har ret til at modtage information om, hvad der foregår i samfundet – hvilket i vid udstrækning kun kan ske gennem pressen. Uden adgang til information fra pressen har borgerne ikke mulighed for at følge med i samfundsudviklingen og debattere spørgsmål af samfundsmæssig interesse og dermed påvirke samfundet, ligesom borgerne ikke har mulighed for at kontrollere, om myndighederne og virksomhederne agerer inden for retsstatens rammer. Med andre ord har pressen en særstilling i det demokratiske samfund, fordi pressens opgave er at være "the public watchdog", og for at pressen på befolkningens vegne kan udføre denne vagthundefunktion, er medier og journalister tillagt en udvidet ytringsfrihed.<sup>10</sup> Denne udvidede ytringsfrihed har bl.a. betydning for journalisters muligheder for at indsamle information, jf. nærmere nedenfor.

For så vidt angår politiet fremgår det som nævnt af politilovens § 1, at politiet skal virke for tryghed, sikkerhed, fred og orden i samfundet. Det fremgår videre af § 1, at politiet skal fremme dette formål gennem fore-

7. Om, at ingen, som i embeds medfør er beskæftiget med en straffesag, uden for retten må udtale sig til offentligheden om skyldsspørgsmålet, så længe sagen ikke er pådømt eller bortfaldet.
8. Hvorefter det er strafbart – så længe endelig dom i en straffesag ikke er afsagt – at fremsætte udtalelser, der er egnet til på uforsvarlig måde at påvirke dommerne, domsmændene eller nævningerne med hensyn til sagens afgørelse. Se om § 1017, stk. 2, nr. 3, Trine Baumbach, *Medieret – frihed og ansvar*, 2017, s. 275 ff. Se endvidere *Du Roy and Malaurie v. France* (app.no. 34000/96), dom af 3. oktober 2000, pr. 34.
9. Politiets pressepolitik af 19. maj 2011. Se også anklagemyndighedens og politiets udaterede vejledning i mediekontakt på straffesagsområdet.
10. Se f.eks. *Axel Springer AG v. Germany* (app.no. 39954/08), Grand Chambers dom af 7. februar 2012, pr. 78 ff.

byggende, hjælpende og håndhævende virksomhed.<sup>11</sup> Politiet skal således ikke alene være reaktivt, når noget er gået galt – når den offentlige orden er forstyrret, eller der er begået en forbrydelse mv. Politiet skal også ved en mere proaktiv indsats søge at forhindre, at der sker krænkelse af trygheden, sikkerheden, freden og ordenen i samfundet. I den forbindelse er det ikke bare politiets opgave at værne retssikkerheden i samfundet, men også at værne den enkeltes retsbeskyttelse<sup>12</sup> og herved naturligvis respektere borgernes menneskerettigheder, ikke mindst pressens ytringsfrihed og borgernes informationsfrihed.<sup>13</sup>

Efter politilovens § 2, nr. 1 og 2, skal politiet blandt andet forebygge og afværge fare for forstyrrelse af den offentlige fred og orden samt fare for enkeltpersoners og den offentlige sikkerhed.

Politilovens kapitel 3 regulerer politiets indgreb uden for strafferetsplejen i forskellige nærmere opregnede typesituationer. Af særlig interesse her er reglen i § 9 om afværgelse af *opløb*, der indebærer fare for forstyrrelse af den offentlige fred og orden eller fare for enkeltpersoners eller den offentlige sikkerhed.<sup>14</sup>

Et opløb bliver i den forfatningsretlige litteratur defineret som en flerhed af mennesker på samme tid og sted uden et fælles formål, "eller i hvert fald indgår der ikke i det fælles formål nogen form for meningstilkendegivelse."<sup>15</sup>

Indgrebsmulighederne efter § 9 er ikke udtømmende opregnet og omfatter bl.a. frihedsberøvelse og hjemmel til at skaffe sig adgang til ikke frit tilgængeligt sted (husundersøgelse) uden retskendelse. Af relevans i den-

11. Politiets opgaver er mere udspecificeret opregnet i politilovens § 2 (og § 2 a om tværgående informationsanalyse og indsamling af oplysninger fra offentlig tilgængelige kilder).

12. Se nærmere Ib Henricson, *Politiret*, 6. udg., 2017, s. 132 f.

13. Se også Ib Henricson, *Politiret*, 6. udg., 2017, s. 142 om krænkelsen af retsbeskyttelsen.

14. Efter politilovens § 9, stk. 5, kan politiet sprede et opløb, hvis de tilstedeværende tre gange i kongens og lovens navn forinden forgæves er opfordret til at spredes. Angribes politiet, kan et opløb spredes, uden at de tilstedeværende forinden er opfordret hertil. Politiet kan anvende magt for at sprede et opløb. I sidstnævnte tilfælde gælder tillige grundlovens § 80. Se nærmere Henrik Stevnsborg, *Den væbnede magt*, i Trine Baumbach m.fl. (red.), *Ret på flere felter. Forvaltning. Governance. Retssikkerhed. Festskrift til Carsten Henrichsen*, 2015, s. 479 ff.

15. Jf. Henrik Zahle, *Dansk forfatningsret 3. Menneskerettigheder*, 3. udg., 2003, s. 136. Se også Jørgen Albæk Jensen, i Jens Peter Christensen m.fl. (red.), *Dansk Statsret*, 2. udg., 2016, s. 383 f.

ne sammenhæng er politiets hjemmel til at udstede påbud (§ 9, stk. 2, nr. 1).<sup>16</sup>

Med hjemmel i politilovens § 23 har Justitsministeriet bl.a. udstedt ordensbekendtgørelsen.<sup>17</sup> § 4, stk. 2, i denne bekendtgørelse lyder:

”Politiet kan meddele enhver de påbud, som er påkrævede for at forebygge, at den offentlige orden forstyrres på denne måde, jf. herved § 9 i lov om politiets virksomhed.”

Overtrædelse af § 4, stk. 2, straffes efter bekendtgørelsens § 18, stk. 1, med bøde. Det fremgår af § 18, stk. 1, at der ved fastsættelse af straffen skal lægges betydelig vægt på hensynet til sikring af den offentlige orden og beskyttelse af enkeltpersoners og den offentlige sikkerhed.

Da politiet er bundet af de almindelige forvaltningsretlige grundsætninger og ikke i sin virksomhed må krænke borgernes menneskerettigheder, kan politiet kun udstede et påbud efter § 4, stk. 2, hvis påbuddet er begrundet i de politiretlige beskyttelsesinteresser<sup>18</sup> og er sagligt og proportionalt mv.<sup>19</sup> Herudover må påbuddet ikke udgøre en krænkelse af borgernes frihedsrettigheder, herunder pressens ytringsfrihed. Det betyder bl.a., at politiet, *inden* det udsteder et påbud rettet mod journalister og pressefotografer, skal sikre, at påbuddet ikke vil udgøre en krænkelse af pressens ytringsfrihed.<sup>20</sup> Har politiet ikke inddraget hensynet til pressens ytringsfrihed i vurderingen, og udgør påbuddet en krænkelse af denne ytringsfrihed, er påbuddet ikke gyldigt, og en ikke-efterkommelse af påbuddet kan følgelig ikke straffes.<sup>21</sup>

Forbrydelser kan i relation til ytringsfriheden og pressefriheden opdeles i to typer, nemlig i de typer, der efter deres karakter udgør begrænsninger i ytringsfriheden (f.eks. injuriebestemmelsen, hvis formål netop er

16. Se også Ib Henricson, *Politiloven med kommentarer*, 4. udg., 2017, s. 99 ff.

17. Jf. bekendtgørelse 511/2005 med senere ændringer om politiets sikring af den offentlige orden og beskyttelse af enkeltpersoners og den offentlige sikkerhed mv., samt politiets adgang til at iværksætte midlertidige foranstaltninger.

18. Jf. Ib Henricson, *Politiret*, 6. udg., 2017, s. 136.

19. Jf. Trine Baumbach, *Strafbarhed og straf for besiddelse af kniv – visitationszoner og privatlivsbeskyttelse*, *Juristen* 2010, s. 53.

20. Se også U 2005.1145 Ø og U 2008.251 Ø, hvor pressemedarbejdere i begge tilfælde blev dømt for ikke at efterkomme politiets påbud om at fjerne sig fra stedet.

21. Ved TfK 2014.1079 V blev tiltalte frifundet, idet der ikke havde været grundlag for at meddele et påbud efter ordensbekendtgørelsens § 4, stk. 2.

at begrænse ytringsfriheden), og i de typer af forbrydelser, der ikke efter deres karakter udgør sådanne begrænsninger, men som lejlighedsvis realiseres af en pressemedarbejder i forbindelse med research til en artikel eller udsendelse.

Begge forbrydelsestyper er omfattet af Menneskerettighedskonventionens artikel 10's anvendelsesområde – men med den afgørende forskel, at hensynet til ytringsfriheden vejer tungt i de sager, hvor bestemmelsen efter sin karakter udgør en begrænsning i ytringsfriheden, hvorimod hensynet ikke vejer tungt i de andre sager, da journalister og medier i udgangspunktet skal overholde den almindelige straffelovgivning – ligesom alle andre borgere i den demokratiske retsstat. Det er således lettere for staten at retfærdiggøre et indgreb, hvis reguleringen ikke efter sin karakter udgør en begrænsning af ytringsfriheden, end hvis reguleringen netop udgør en sådan begrænsning.<sup>22</sup>

Et påbud efter ordensbekendtgørelsen udgør ikke efter sin karakter en begrænsning af ytringsfriheden, men hvis påbuddet er rettet mod pressemedarbejdere og har betydning for deres researchmuligheder (informationsindsamling, herunder interviews og billedoptagelse), er artikel 10 således anvendelig på sagen, idet – som Menneskerettighedsdomstolen udtalte det i *Butkevich v. Russia* – “the gathering of information is an essential preparatory step in journalism and an inherent, protected part of press freedom.”<sup>23</sup> Dette blev også i en tilsvarende sag, *Pentikäinen v. Finland*, fastslået af Domstolen, med bl.a. følgende udtalelse:

“Even if the impugned measures were not aimed at the applicant as a journalist but were the consequence of his failure to comply with police orders to disperse, addressed to all those present in the cordoned-off area, his exercise of his journalistic functions had been adversely affected as he was present at the scene as a newspaper photographer in order to report on the events. The Court therefore

22. Se om sondringen *Trine Baumbach*, *Medieret – frihed og ansvar*, 2017, s. 22 ff. Et klassisk eksempel på sidstnævnte er indkøb af ulovlige varer for i en artikel eller udsendelse at illustrere, hvor let det er, jf. f.eks. U 2007.1673 Ø (*Krysantembomber*), eller husfredskrænkelser i forbindelse med at en demonstration finder sted på et ikke frit tilgængeligt sted for at kunne reportere derfra, jf. f.eks. U 1994.988 H om indtrængen i *Sv. Aukens have*.

23. Jf. *Butkevich v. Russia* (app.no. 5865/07), dom af 13. februar 2018, pr. 123.

accepts that there was an interference with his right to freedom of expression.”<sup>24</sup>

Så meget desto mere må dette gælde i relation til den her behandlede problemstilling, hvor påbuddet direkte er rettet til pressemedarbejdere.

Da strafansvar for overtrædelse af påbuddet forudsætter, at påbuddet var gyldigt, er retten derfor nødt til i en straffesag mod en pressemedarbejder præjudicielt at fortolke og udfylde hjemlen til påbuddet, herunder om politiet inddrog alle lovlige og relevante kriterier i beslutningen, for at kunne tage stilling til, om der kan straffes for undladelse af at efterkomme påbuddet.<sup>25</sup> I de her behandlede tilfælde, hvor påbuddet blev givet over for pressemedarbejdere, indeholder denne prøvelse således også en prøvelse efter artikel 10 i Konventionen.<sup>26</sup> Kravet om rettens præjudicielle prøvelse af påbuddet følger endvidere af den førnævnte *Butkevich v. Russia*, hvor en journalist var blevet straffet for ikke at efterkomme politiets ordre. I relation til artikel 10 lagde Domstolen afgørende vægt på, at den nationale domstol ikke havde efterprøvet, om betingelserne for påbuddet var opfyldt. Da dette var afgørende for, om ordren var lovlig, fandtes en krænkelse af artikel 10.<sup>27</sup>

Med andre ord kan retten ikke fastslå, om et strafansvar kan gøres gældende over for en pressemedarbejder, der ikke efterkom påbuddet, alene på baggrund af en konstatering af, at der var formel hjemmel i bekendtgørelsen til at udstede påbuddet og til at straffe for manglende overholdelse (og at tiltalte objektivt og subjektivt ikke efterkom påbuddet). Selve påbuddet skal være gyldigt, for at der kan straffes. Er påbuddet imidlertid gyldigt, skal retten – hvis de øvrige betingelser for strafan-

24. Jf. *Pentikäinen v. Finland* (app.no. 11882/10), Grand Chambers dom af 20. oktober 2015, pr. 83.

25. Se nærmere Trine Baumbach, *Det strafferetlige legalitetsprincip. Hjemmel og fortolkning*, 2008, s. 86 ff. og 188 ff.

26. Se om Menneskerettighedsdomstolens prøvelse f.eks. Trine Baumbach, *Strafferet og menneskeret*, 2014, s. 99 ff. samt Trine Baumbach og Henrik Stevnsborg, *I kongens og lovens navn lad maskerne falde*, i Carsten Henrichsen m.fl. (red.), *Ret, informatik og samfund: Festskrift til Peter Blume*, 2010, s. 390 ff.

27. Jf. *Butkevich v. Russia* (app.no. 5865/07), dom af 13. februar 2018, pr. 134 og 137. Der blev i sagen også fundet en krænkelse af artikel 5, stk. 1, og artikel 6, stk. 1.

svar i øvrigt er opfyldt – på den anden side domfælde, idet domstolene er underlagt et legalitetsprincip.<sup>28</sup>

Der er som følge af det anførte ikke den tredje mulighed, at påbuddet er gyldigt, men at pressemedarbejderen ikke er forpligtet til at følge det. Præmisserne i Retten i Sønderborgs dom af 22. januar 2018 i sagen mod pressefotografen, der ikke efterkom politiets ordre om at forlade motorvejen, hvor han fulgte en stor flok flygtninge, der vandrede på motorvejen, er derfor forkerte. Retten skrev bl.a.:

”Selv om politiets påbud under de beskrevne omstændigheder må anses for tilstrækkeligt begrundet og givet med rette, må der i en situation som den pågældende foretages en afvejning af hensynet til nyhedsformidlingen og den krænkelse, der er begået derved, at tiltalte nægtede at efterkomme påbuddet.

Denne afvejning findes efter en samlet vurdering af føre til, at hensynet til nyhedsformidlingen i den konkrete situation må tillægges en sådan vægt, at tiltaltes nægtelse ikke kan betragtes eller anses som uberettiget.”<sup>29</sup>

Enten er påbuddet gyldigt (”tilstrækkeligt begrundet og givet med rette”), og så skal der ske domfældelse (hvis betingelserne i øvrigt er opfyldt), eller også er det ikke gyldigt, og pressefotografen må frifindes.

Det bemærkes, at hvis påbuddet er rettet mod andre end pressemedarbejdere, må det antages, at pressemedarbejderne på stedet – for ikke at blive omfattet af påbuddet – skal kunne legitimere sig som pressemedarbejdere, typisk ved forevisning af gyldigt pressekort.<sup>30</sup>

28. Jf. Bernhard Gomard, Studier i den danske straffeprocess, 1976, s. 96 og Trine Baumbach, Strafferet og menneskeret, 2014, s. 31.

29. Jf. Retten i Sønderborgs dom af 22. januar 2018 (utrykt).

30. Pressekort udstedes af nærmere opregnede presseorganisationer efter Rigspoliti-  
chefens kundgørelse II nr. 7 af 15. april 1998. Det er et krav efter kundgørelsen, at  
personen, der skal udstedes pressekort til, skal have journalistik eller pressefoto-  
grafisk arbejde som hovedbeskæftigelse, eller at personen har journalistik eller lig-  
nende som en væsentlig beskæftigelse, uden at der er tale om et hovederhverv,  
hvis denne beskæftigelse er relateret til medier og journalistisk reportage. Rigspoli-  
tichefens kundgørelse er udstedt på baggrund af Justitsministeriets cirkulære  
211/1995 om adgang for journalister og pressefotografer m.fl. til at passere gennem

### 3. Retspraksis fra Menneskerettighedsdomstolen

Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol har haft anledning til at tage stilling til flere pressemedarbejders "ret" til selv at bestemme, hvorfra de vil rapportere. Nedenfor vil denne praksis blive gennemgået.

Indledningsvist kan det slås fast, at hvis en pressemedarbejder er blevet udelukket fra at være til stede under f.eks. et retsmøde (uden for dørlukningstilfælde), udgør det ikke nødvendigvis en krænkelse af artikel 10. Om artikel 10 er krænket beror på, efter hvilke kriterier vedkommende blev udelukket. Hvis dette f.eks. skete på baggrund af en lodtrækning, og hvis en lodtrækning var nødvendig på grund af pladsmangel, og den blev foretaget ud fra saglige kriterier, udgør udelukkelsen ikke en krænkelse. Dette gælder, selv om det har som konsekvens, at pressemedarbejderen derved ikke fik førstehånds adgang til den information, der blev givet under det pågældende retsmøde. Der kan nemlig ikke af Konventionen udledes nogen ret for pressen til at have adgang til en bestemt type af information. At artikel 10 ikke kan anses for krænket gælder særligt, hvis pressemedarbejderen kan få informationerne fra anden hånd, f.eks. via pressemeddelelser fra retten eller nyhedsbureauer.<sup>31</sup>

På den anden side kan politiet ikke i forebyggelsesøjemed holde journalister og andre pressemedarbejdere ude fra et større ellers offentligt tilgængeligt område. I *Gsell v. Switzerland* udgjorde det således en krænkelse af artikel 10, at en journalist (i funktion) i forbindelse med en "bygrænsekontrol" var blevet forhindret i at komme ind i en by, hvor der var nogle demonstrationer i anledning af en international begivenhed. Begrundelsen var, at politiet ikke var i stand til at skelne uromagere fra andre borgere, hvilket også gjaldt klager, selv om han havde forevist sit pressekort. Politiet havde som hjemmelsgrundlag henvist til en generel forfatningsbestemmelse om "emergency situations". Da der imidlertid ikke forelå en sådan situation, og da urolighederne i byen ikke var uforudsete, var der sket en krænkelse af artikel 10.<sup>32</sup>

politiafspærringer. Se også Journalistforbundets retningslinjer for brug af pressekort, der findes på Journalistforbundets hjemmeside.

31. Jf. *Axel Springer AG v. Germany* (app.no. 44585/10), afgørelse af 29. marts 2012 (dec.), hvor der på grund af et begrænset antal pladser i et retslokale blev trukket lod om pladserne blandt de fremmødte journalister.

32. Jf. *Gsell v. Switzerland* (app.no. 12675/05), dom af 8. oktober 2009, pr. 54 ff. Sagen blev afgjort som en hjemmelsmangelssag.

Politiet eller andre myndighedspersoner må heller ikke fjerne pressemedarbejdere, der befinder sig på et sikkert sted, på grund af uroligheder på et tilgrænsende område, hvis pressemedarbejderne ikke i egen kapacitet udgør en sikkerhedsrisiko. Dette var situationen i en sag mod Make-donien. Klagerne i denne sag var akkrediterede journalister med tilladelse til at rapportere fra det nationale parlament. Under nogle meget kontroversielle finanslovsforhandlinger i 2012 opholdt klagerne sig i parlamentets "presseloge" i parlamentets galleri ovenover selve parlamentssalen. Midt under forhandlingerne opstod der voldsomme uroligheder i selve parlamentssalen. Kort herefter blev de pågældende urostiftere på parlamentsformandens ordre fjernet fra salen af nogle sikkerhedsofficerer. Andre sikkerhedsofficerer kom til stede i presselogen og begyndte at fjerne de tilstedeværende journalister. Klagerne protesterede over fjernelsen, idet situationen i parlamentssalen eskalerede – et forhold som de fandt rapporteringsværdigt. De blev imidlertid fjernet ved brug af magtanvendelse.

Domstolen udtalte, at parlamentsformanden naturligvis havde ret til at beordre genopretning af ro og orden i salen. Om informationsfriheden i sager af denne karakter udtalte Domstolen:

"The Court considers that the disorder in the parliamentary chamber and the way in which the authorities handled it were matters of legitimate public interest. The media therefore had the task of imparting information on the event, and the public had the right to receive such information. In this connection, the Court refers to its case-law regarding the crucial role of the media in providing information on the authorities' handling of public demonstrations and the containment of disorder, which likewise applies to the circumstances of the present case. It reiterates that the "watch-dog" role of the media assumes particular importance in such contexts, since their presence is a guarantee that the authorities can be held to account for their conduct vis-à-vis the demonstrators and the public at large when it comes to the policing of large gatherings, including the methods used to control or disperse protesters or to preserve public order. Any attempt to remove journalists from the scene of demonstrations must therefore be subject to strict scrutiny ... This applies even more so when journalists exercise their right to impart information to the public about the behavior of elected representa-

tives in Parliament and about the manner in which authorities handle disorder that occurs during Parliamentary sessions.”<sup>33</sup>

Domstolen fandt herefter artikel 10 krænket, *idet* der ikke var bevis for, at journalisterne havde været i fare, *idet* offentligheden havde en ret til at få pressens referat af ulovlighederne i parlamentet, og *idet* den nationale forfatningsdomstol ikke var fremkommet med en tilstrækkelig begrundelse for, at indgrebet var nødvendigt i et demokratisk samfund.

I den ovenfor nævnte *Butkevich v. Russia* fandtes artikel 10 som nævnt krænket. Klager, der var journalist, dækkede en anti-globaliseringsdemonstration. Ifølge klager blev han anholdt, selv om han ikke deltog i protesten, og selv om han rettede sig efter politiets ordre om at slukke sit kamera. Han blev ved endelig dom idømt 2 dages fængsel for ikke at have efterkommet politiets ordre. Menneskerettighedsdomstolen udtalte, at prøvelsen efter artikel 10 i en sag, som den mødende, må være tilbunds gående. Domstolen fastslog endvidere, at i sager, hvor en journalist agerer som journalist, skal dette indgå i de nationale domstoles vurdering af sagen. Som nævnt fandtes en krænkelse af artikel 10, allerede fordi de nationale domstole ikke præjudicielt havde efterprøvet, om betingelserne for politiets påbud var opfyldt.<sup>34</sup>

Den ledende dom på feltet er *Pentikäinen v. Finland*. I denne sag blev staten frifundet af Grand Chamber (13/4), selv om klager, en journalist og pressefotograf, havde været anholdt, detentionsanbragt (18 timer) og senere dømt for ikke at have efterkommet politiets ordre om at forlade et bestemt område i forbindelse med, at en demonstration var ved at udvikle sig til optøjer. En journalist skal nemlig opføre sig i overensstemmelse med "responsible journalism", der ikke kun relaterer sig til medieindholdet, men også til journalistens adfærd i forbindelse med indsamling af information, herunder vedkommendes interaktion med myndighederne. Domstolen understregede pressens vigtige funktion i forbindelse med politiets indgriben, men fremhævede samtidig:

"a journalist cannot claim an exclusive immunity from criminal liability for the sole reason that unlike other individuals exercising the

33. *Selmani and Others v. the Former Yugoslav Republic of Macedonia* (app.no. 67259/14), dom af 9. Februar 2017, pr. 75.

34. *Jf. Butkevich v. Russia* (app.no. 5865/07), dom af 13. februar 2018, pr. 134 ff.

right to freedom of expression, the offence in question was committed during the performance of his or her journalistic functions.”<sup>35</sup>

For så vidt angår de konkrete bedømmelseskriterier udtalte Domstolen, at det skulle tillægges betydning, om politiets ordre var baseret på en rimelig bedømmelse af de faktiske forhold, om det havde været muligt for pressefotografen at rapportere om demonstrationen fra et andet sted, samt vedkommendes opførsel. Pressemedarbejdere, der rapporterer om begivenheder af denne art, må gøre sig de retlige konsekvenser af ikke at efterkomme et påbud fra politiet klart. Domstolen hæftede sig ved, at ingen af Europarådets lande har særligt privilegerede regler for pressemedarbejdere, der ikke efterkommer politiets påbud om at forlade et område, hvor der er demonstrationer eller lignende.

Domstolen lagde konkret vægt på, at demonstrationen var en begivenhed af samfundsmæssig interesse, som medierne bør rapportere om, og som befolkningen har ret til at modtage information om. Demonstrationen tiltrak sig da også stor mediebevågenhed og blev fulgt tæt af medierne. Klager var imidlertid den eneste af de ca. 50 tilstedeværende pressefolk, der påstod, at hans ytringsfrihed blev krænket ved, at han skulle forføje sig til et andet geografisk sted. Hertil kom, at indgrebet var begrænset, idet han havde kunnet følge demonstrationen fra ”kanten.”

Det var afgørende for Domstolen, at pressemedarbejderen ikke var blevet dømt for sine journalistiske aktiviteter, men udelukkende for ikke at have efterkommet politiets påbud om at forlade et bestemt område, og at sanktionen ikke havde en ”chilling effect”.<sup>36</sup>

#### 4. Konklusion og perspektiv

Pressen er sat i verden for at være ”public watchdog” samt rapportere om vigtige samfundsbegivenheder – og om myndighedernes håndtering af disse begivenheder. Det gælder ikke mindst i forhold til politiet, der som nævnt kan anses for den ”ultimate udøvende magt” i samfundet – den

35. Jf. Pentikäinen v. Finland (app.no. 11882/10), Grand Chambers dom af 20. oktober 2015, pr. 91.

36. Se om ”chilling effect”, Trine Baumbach, Chilling Effect as a European Court of Human Rights’ Concept in Media Law Cases, Bergen Journal of Criminal Law and Criminal Justice, 2018, s. 92 ff.

myndighed, der ikke bare formelt har til opgave at sørge for lov og orden i samfundet, men som også er udstyret med magtbeføjelser og magtmidler, og hvis opgave det er at håndtere alle "voldsomme" situationer i samfundet. Politiet er den myndighed, der bliver tilkaldt, når en situation udvikler sig "farligt", og når alle andre myndigheder giver fortabt.

Det er begribeligvis fuldstændig afgørende, at pressen ikke ved påbud eller lignende bliver forhindret i at kontrollere, hvordan borgerne bliver behandlet af politiet. Det gælder ikke mindst, hvis der – som i den danske sag mod pressefotografen på motorvejen – er tale om særligt udsatte individer. Imidlertid vil der i et levende samfund med mange mere eller mindre uforudsigelige hændelser opstå situationer, hvor de politimæssige beskyttelsesinteresser kommer til at stå i modstrid med hensynet til pressefrihed og borgernes ret til at modtage information om vigtige samfundsbegivenheder.

Når disse situationer opstår, er det afgørende at tage udgangspunkt i, at vi lever i en retsstat, hvor alle er lige for loven, og hvor journalister og andre pressefolk skal overholde den almindelige straffelovgivning og efterkomme lovlige påbud fra politiet givet for at afværge fare for forstyrrelse af den offentlige fred og orden og for at afværge fare for enkeltpersoners eller den offentlige sikkerhed. Det følger af sagens natur, at politiet alene kan give sådanne påbud til pressens folk, hvis betingelserne herfor er opfyldt, herunder at påbuddet ikke udgør en krænkelse af pressefriheden – og at domstolene i en eventuel efterfølgende straffesag præjudicielt efterprøver, om disse betingelser var opfyldt. Var betingelserne imidlertid opfyldt, og kunne pressemedarbejderne rapportere fra et andet sted eller ved andre midler på rimelige vilkår, udgør påbuddet og en efterfølgende domfældelse for en ikke-efterkommelse af påbuddet ikke en krænkelse af artikel 10. Efterkommelse af politiets lovlige påbud udgør en del af konceptet "responsible journalism" og er en nødvendighed i et demokratisk samfund.

Det fremgår af Journalistforbundets retningslinjer for brug af pressekort, at der "er enighed mellem dansk politi og medierne om, at politiet ikke kan nægte journalister ... adgang gennem politiafspærringer alene med henvisning til, at der er fare for deres egen sikkerhed. Den tager medierne og deres medarbejdere som udgangspunkt selv ansvaret for." Spørgsmålet er imidlertid, om borgerne – journalister eller ej – på forhånd kan frasige sig politiets beskyttelse. Dette spørgsmål skal ikke forfølges nærmere her, men sentensen fra retningslinjerne må for de fleste tilfælde anses for at være uden betydning. Det skyldes, at pressen jo ikke er en

usynlig "flue på væggen", men ved sin blotte tilstedeværelse har indflydelse på begivenhedernes gang. Det synes netop også at være politiets opfattelse i den danske sag mod pressefotografen på motorvejen. Pressens opgave er at rapportere, men hvis pressens tilstedeværelse er med til at optrappe situationen til fare for trygheden, sikkerheden, freden og ordenen i samfundet, vil det i mange situationer ikke bare være politiets ret at påbyde pressemedarbejderne at forføje sig, men tillige politiets pligt. Pressens frihed er vigtig, men kan ikke gå forud for alt – heller ikke den offentlige orden.