

TO PLUSS TO I BILEN

Andreas Cederkvist



De rettslige
rammer for
pressens
deltakende
observasjon
i operativt
politiarbeid



POLITIHØGSKOLEN

PHS Forskning 2007:6

TO PLUSS TO I BILEN

**De rettslige rammer for pressens deltakende observasjon
i operativt politiarbeid**

PHS Forskning 2007: 6

© Politihøgskolen, Oslo 2007

PHS Forskning 2007:6
ISBN 82-7808-056-9
ISSN 0807-1721

Det må ikke kopieres fra denne boken i strid med åndsverkloven og fotografloven eller i strid med avtaler om kopiering inngått med Kopinor, interesseorgan for rettighetshavere til åndsverk. Overtredelse av bestemmelsene i åndsverkloven kan føre til straff i form av fengsel eller bøter, inndragning av ulovlige eksemplarer og erstatning.

Alle henvendelser kan rettes til:

Politihøgskolen
FoU-avdelingen
Slemdalsvn. 5
Postboks 5027, Majorstuen
0301 Oslo

www.phs.no

Omslag: *Tor Berglie*

Omslagsfoto: *Fra TV-serien «Krimvakta», foto Novemberfilm AS*

Layout, sideombrekking: *Eileen Schreiner Berglie, PHS*

Trykk: *ilas*

Forord

I løpet av de siste årene har norske TV-seere kunne ta del i politiets arbeid gjennom tre serier vist på fjernsyn. Med dramaturgiske grep har den virkelige kampen mot kriminalitet kommet hjem i de norske stuer. Bak TV-seriene ligger flere måneders tilstedeværelse av TV-team under tjenesteutøvelsen, der journalister og fotografer har fått ubegrenset tilgang til tragedier, åsteder og involverte personer. Målet med denne rapporten er å gi en nærmere gjennomgang av hvordan en slik praksis må gjennomføres for å overholde gjeldende regelverk og ivareta kolliderende interesser som oppstår ved slike medieproduksjoner.

Rapporten bygger i det store og hele på min avsluttende årsavhandling til graden cand.jur. ved Universitetet i Oslo våren 2007. Visse endringer er gjort på bakgrunn av sensorene Anne Grøstad og Vidar Strømme sine betraktninger over temaet. Veileder for oppgaven var professor dr.juris Tor-Geir Myhrer ved Politi høyskolens forskningsavdeling, som parallelt med veiledningen selv har laget rapporten *Rettslige problemstillinger knyttet til observasjon som metode i politiforskningen* (PHS Forskning 2007:3). Jeg skylder han en stor takk for mange inspirerende samtaler og god veiledning, som har resultert i at «forskeren» i meg har vokst seg større gjennom det siste året.

Det er ikke mulig i en teoretisk fremstilling som denne å forutse alle mulige konfliktsituasjoner som oppstår når pressen gis adgang til å følge politiet i deres tjenesteutøvelse. Forholdet mellom personvern, samfunnsforvar og medienes frie formidlingsrett byr på vanskelige grensdragninger. Visse typiske situasjoner vil imidlertid bli analysert og vurdert. I et større perspektiv er det mitt håp at rapporten kan være et bidrag til en tiltrengt debatt om hvilken adgang det bør være for pressen til å bedrive observerende deltakelse i operativt politiarbeid.

Oslo, august 2007

Andreas Cederkvist

Innhold

1 INNLEDNING	7
1.1 Problemstilling og rapportens formål	7
1.2 Avgrensninger og begrepsavklaringer	8
1.3 Rettskildesituasjonen	9
1.4 Rapportens metodiske tilnærming til temaet	11
1.5 Den videre fremstillingen	12
2 GRUNNLEGGENDE HENSYN FOR OG IMOT KOMMUNIKASJON	15
2.1 Innledning	15
2.2 Personvern hensynet	16
2.3 Offentlige interesser som tilsier hemmelighold	19
2.4 Kriminalitetsbekjempelseshensynet	20
2.5 Offentlighetsprinsippet – allmennhetens rett til innsyn og kontroll	22
2.6 Medienes presentasjonsstil og betydningen av hvordan opplysninger formidles	25
3 RETTLIGE SKRANKER FOR PRESSENS DELTAKENDE OBSERVASJON	31
3.1 Innledning	31
3.2 Nærmere om taushetsplikts rettslige forankring og grensene mellom regelsettene	32
3.3 Taushetsplikt om personopplysninger	34
3.3.1 Hva slags opplysninger inngår i «noens personlige forhold»?	34
3.3.2 Hvem må opplysningene være knyttet til?	36
3.3.3 Hvordan må opplysningene være tilegnet?	36
3.4 Taushetsplikt om etterforskningsopplysninger	37
3.4.1 Innledning	37
3.4.2 Hvilke opplysninger omfattes av straffeprosessloven § 61a annet ledd?	38
3.4.3 Hvilke opplysninger er vernet etter politiloven § 24 annet ledd?	39
3.4.4 Når er hemmelighold av generelle etterforskningsopplysninger «nødvendig»?	43
3.4.5 Personelle spørsmål knyttet til beslutning om hemmelighold er nødvendig	43
3.5 Særlig forhold ved opplysninger hentet fra politiets registre	44

3.6	Taushetsplikten innhold ved aktiv pressedeltakelse	46
3.7	Særlig om ledelsesplikter	50
3.8	Forbudet mot krenkelse av privatlivets fred	51
4	RETTLIGE GRUNNLAG FOR PRESSENS OBSERVERENDE DELTAKELSE	57
4.1	Innledning	57
4.2	Innehar pressen en særstilling?	59
4.3	Nærmere om den generelle utleveringshjemmelen i strpl. § 61c første ledd nr. 9 og tilhørende rundskriv fra riksadvokaten av 12. februar 1981	64
4.3.1	Innledning	64
4.3.2	Grunnleggende hensyn i riksadvokatens rundskriv	65
4.3.3	Hvilke opplysninger kan utleveres i kraft av rundskrivet?	67
4.3.4	Rundskrivets betydning for taushetsbelagte opplysninger utenfor straffesak	70
4.4	Anonymisering	72
4.4.1	Innledning	72
4.4.2	Krav til anonymiseringens omfang	72
4.4.3	Forholdet til pressens anonymiseringsregler	74
4.4.4	Særlige om anonymisering ved TV-innslag	79
4.5	Samtykke fra de berørte	80
4.5.1	Innledning	80
4.5.2	Hvem er berettiget til å samtykke?	81
4.5.3	Tolkningsprinsipper for samtykke	85
4.5.4	Nærmere om samtykkesituasjonen – fritt og ubetinget?	87
4.5.5	Betydningen av hvem samtykket er gitt ovenfor	89
4.5.6	Den praktiske kombinasjonen: Samtykke til redusert anonymisering	92
4.6	Ingen berettiget interesse tilsier hemmelighold	94
4.6.1	Innledning	94
4.6.2	Nærmere om hvilke situasjoner bestemmelsen omfatter	94
4.7	Myndighetenes yringsplikt på straffesaksområdet	97
4.7.1	Innledning	97

4.7.2	Informasjonsplikten etter politiinstruksen § 5-5	100
4.7.3	Informasjonskravet etter EMK artikkel 10	102
4.7.4	Forholdet mellom ytringsplikt og taushetsplikt	103
4.7.5	Ytringspliktens betydning for observerende pressedeltakelse	106
5	AVTALENS Plass ved observerende pressedeltakelse	109
5.1	Innledning	109
5.2	Politiets rett til å kreve endring i reportasjen i lys av forhåndssensurforbudet	110
5.3	Politiets adgang til å øve innflytelse på upublisert materiale	116
5.4	Ansattes ytringsfrihet ved observerende pressedeltakelse	119
5.5	Adgangen til å pålegge de deltagende journalister taushetsplikt	121
5.6	Sanksjonsadgangen ved brudd på produksjonsavtale eller taushetsplikt	124
6	OPPSUMMERING	131
	KILDER	135

1 Innledning

1.1 *Problemstilling og rapportens formål*

Spørsmålet om i hvilken grad og på hvilken måte mediene kan eller bør gis en rolle som deltakende observatør til politiets arbeid, er langt på vei et spørsmål om å avveie grunnleggende reelle hensyn. Summarisk kan en hevde at man på den ene side ønsker åpenhet, innsyn og demokratisk kontroll som vesentlige forutsetninger for den moderne rettsstat. På den andre side står hensynet til personvern og nødvendig etterforskningmessig hemmelighold.

Hovedproblemstillingen i rapporten er hvilke rettslige rammer som gjelder for politiet når pressen inviteres til å delta som observatører til etatens operative arbeid. Reglene er per i dag langt fra klare og lett anvendbare. Samtidig vil vurderinger av mer ikke-rettslig karakter ha betydning for spørsmålet. Det etiske aspektet vil kunne være styrende både for tolkningen av de regler som finnes, og utgjøre mer selvstendige momenter i den rent moralske vurderingen av adgangen til å gjøre politiets hverdag med alle dens personlige tragedier til allemannseie. Skillet mellom folkeopplysning og underholdning står sentralt.

Pressens deltakende observasjon i politiets arbeid favner over en glidende skala fra enkeltstående deltakelse ved en spesiell aksjon politiet utfører, til langvarige hospiteringsperioder som resulterer i TV-serier. Regelsettet som regulerer pressens deltakelse er det samme, men momentene i de mange vurderingene som ligger til grunn for utleveringsadgangen vil veie ulikt alt etter hvor lenge og hvor tett på begivenhetenes sentrum pressemedarbeiderne kommer. Da det i

særlig grad er de nyere dokudrama-seriene på fjernsyn som har aktualisert debatten om pressens adgang til å følge politiets arbeid, vil rapporten bruke forholdsmessig mer spalteplass på de mer omfattende tilfellene av observerende pressedeltakelse. TV-seriene *Politiet*, *Kripas* og *Krimvakta* er egnet til å illustrere de utfordringer og spenninger som eksisterer i grenseflaten mellom personvern og åpenhet, og i hvilken grad dagens regler etterlevs under pressens deltakende observasjon.

1.2 Avgrensninger og begrepsavklaringer

En del begreper vil benyttes hyppig i fremstillingen, og jeg finner grunn til å definere noen av dem innledningsvis for å lette fremstillingen.

I begrepet *pressens deltakende observasjon* ligger at pressen er til stede sammen med politiet når de utfører sine oppdrag. Pressemedarbeiderne tar ikke selv del i den polisiære tjenesteutøvelsen, men dokumenterer hvordan oppdraget utføres. Det som skiller deltakende observasjon fra andre journalistiske arbeidsmetoder, er den særlige *nærheten* pressemedarbeiderne får ved at de kommer tilsvarende tett på hendelser og personer som de tjenestemenn man følger. Om denne metoden vil jeg bruke noe varierende begreper, slik som observerende pressedeltakelse, pressens hospitering hos politiet og lignende, uten at det er tilsiktet noen meningsforskjell i begrepsbruken.

Den som nyter vern mot å bli eksponert for allmennheten ved at visse sensitive opplysninger om en selv er taushetsbelagte, vil stort sett omtales som *berettiget*. Å avklare hvem som er å regne som berettiget etter de ulike reglene er av stor betydning for å bestemme hvem som kan beslutte å oppgi retten til hemmelighet.

Taushetsreglene gjelder både for politiets og påtalemyndighetens behandling av sensitive opplysninger. I rapporten nøyer jeg meg imidlertid med å se på hvordan taushetsreglene virker på *politiets* utleveringsadgang, all den tid det er i den operative fasen av straffesaksarbeidet pressens deltakelse normalt finner sted.

Ønsket om en leservennlig og konsentrert fremstilling av ulike problemstillinger som reiser seg ved pressens deltakende observasjon har medført at ikke alle temaer behandles i sin fulle bredde i rapporten. Noen lesere vil med rette etterlyse en grundigere vurdering knyttet til visse spørsmål som reises. Jeg har imidlertid prioritert å *identifisere* flest mulig av de rettslige utfordringer observerende pressedeltakelse skaper, fremfor å begrense temaet ytterligere for å kunne drøfte alle spørsmål som springer frem. Der rapporten nøyer seg med å peke på hovedpunkter og hvilke momenter som vil være av betydning i en konkret drøftelse, er dette således bevisst gjort.

1.3 Rettskildesituasjonen

Av *formelle lover* er det i første rekke taushetsreglene i straffeprosessloven, forvaltningsloven og politiloven, samt tilhørende instruksjer, som regulerer hvilke opplysninger politiet kan levere ut til massemedia. De aktuelle bestemmelsene vil bli grundig behandlet.

Et særegent forhold ligger i at den praktisk sett viktigste utleverings hjemmelen for straffesaksopplysninger til pressen er å finne i riksadvokatens rundskriv av 12. februar 1981¹, gitt med hjemmel i straffeprosessloven § 61c første ledd nr. 9. Den rettskildemessige betydningen av at de nærmere regler er gitt i rundskrivs form, vil bli et tilbakevendende tema i avhandlingen.

Det finnes i dag forholdsvis omfattende mengder *forarbeider* med relevans for spørsmålet om forholdet mellom hemmelighet og offentlighet på straffesaksfeltet. Foruten forarbeidene til de aktuelle taushetsbestemmelsene, står politiregisterutvalgets² og yringsfrihetskommisjonens³ innstillinger i en særstilling. Førstnevnte utredning legger opp til omfattende endringer i rettskildesituasjonen knyttet til politiets taushetsplikt, ved at utvalget foreslår en egen lov

¹ Meddelelser til offentligheten om straffesaker – opplysninger om etterforskning, påtaleavgjørelser m.v. Riksadvokatens rundskriv Del II – nr. 1 / 1981 av 12. februar 1981.

² NOU 2003:21 *Kriminalitetsbekjempelse og personvern – politiets og påtalemyndighetens behandling av opplysninger*.

³ NOU 1999:27 «Ytringsfrihed bør finde Sted» – forslag til ny Grunnlov § 100.

om behandling av personopplysninger i politiet.⁴ Ytringsfrihetskommisjonen gjennomfører omfattende prinsipielle drøftelser knyttet til offentlighet og nødvendig hemmelighold som har betydning for mitt tema de lega lata og på et mer prinsipielt plan.

Det foreligger svært begrenset *rettspraksis* med relevans for spørsmålet om pressens adgang til å bedrive deltakende observasjon i operativt politiarbeid. Det er i første rekke *riksadvokatens klagesaksbehandling* og *rundskriv* som behandler de rettslige implikasjoner man støter på når pressen gis adgang til å delta. Denne praksisen må gis en ikke ubetydelig rettskildemessig vekt, da det er riksadvokatens rundskriv som normalt ligger til grunn for utlevering av sensitive opplysninger til media.⁵

Både i juridiske og journalistiske kretser er det skrevet en rekke *rapporter* og *utredninger* med relevans for forholdet mellom taushetsplikt og åpenhet på straffesaksfeltet. Disse arbeidene har først og fremst en praktisk innfallsvinkel til situasjoner som oppstår i politiets daglige møte med pressen.

Av *internasjonal rett* er det særlig den Europeiske menneskerettighetskonvensjonen og tilhørende praksis fra kommisjonen og domstolen som virker inn på temaet pressens deltakende observasjon.

I *juridisk teori* er pressens deltakende observasjon stemoderlig behandlet. Om forholdet mellom taushetsplikt og ytringsrett på straffesaksfeltet generelt, står Tor-Geir Myhrers doktoravhandling i en særstilling.⁶ Politiets taushetsregler er forøvrig behandlet i politiretten.⁷ Felles for det som er skrevet er at man i første rekke har hatt den daglige kommunikasjon mellom politiet og massemedia for øyet når temaet har blitt behandlet.

⁴ Utredningen har etter mitt syn sine svakheter når adgangen for pressen til å bedrive deltakende observasjon ikke behandles nærmere av utvalget.

⁵ Riksadvokatembetet arbeider med et oppdatert rundskriv om pressens deltakelse ved politiaksjoner, men dette er i skrivende stund ikke ferdigstilt. Rundskrivet kommer i kjølvannet av de tre TV-seriene som behandles i denne rapporten.

⁶ Myhrer, Tor-Geir. *Personvern og samfunnsforvar: om taushetsplikt og ytringsrett i straffesaksbehandlingen*. 1. utg. Oslo 2001. Heretter referert til som Myhrer (2001)a.

⁷ Auglend, Ragnar L, Mæland, Henry John og Røsandhaug, Knut. *Politirett*. 2. utg. Oslo, 2004. Heretter referert til som Auglend (2004).

Reelle hensyn spiller som nevnt en sentral rolle. Der rettskildebildet for øvrig er relativt fattig, vil vurderinger med grunnlag i de hensynene som taler for og imot at opplysninger kommuniseres, måtte tillegges betydelig vekt. Fremstillingen av grunnleggende hensyn som gjør seg gjeldende vil således måtte bli forholdsvis omfattende, og dette er bakgrunnen for at jeg har valgt å skille gjennomgangen av sentrale hensyn ut til egen behandling i kapittel 2.

1.4 Rapportens metodiske tilnærming til temaet

En fremstilling av de rettslige rammer for pressens deltakende observasjon i operativt politiarbeid, er i første rekke en analyse av gjeldende rett og rettens innvirkning på hvordan et slikt samarbeid mellom politi og massemedia må gjennomføres for å være overensstemmende med regelverket. Dette vil utgjøre hovedtyngden i rapporten, og en slik analyse tar utgangspunkt i alminnelig juridisk metode.

For å bedre forstå spenningene som eksisterer mellom taushetsplikt og ytringsrett – og mellom politiets og mediernes syn på behovet for hemmelighold – er det nødvendig å vie en del plass til spørsmål og temaer som tradisjonelt betegnes som hjemmehørende i journalistikken og presseetikken. Gjennom fremstillingen håper jeg imidlertid å vise at presseetiske publiseringsregler, mediernes rolle som samfunnskontrollerende aktør og en rekke andre mediefaglige temaer har direkte relevans for å fastlegge adgangen til å la pressen følge politiets arbeid. Ved å behandle juridiske og pressefaglige momenter fortløpende håper jeg rapporten i større grad enn ellers kan utgjøre en *praktisk tilnærming* til spørsmålet, og således være av interesse for både for politiet, journalister og andre.

Foruten analyse av skriftlige kilder, har jeg funnet det hensiktsmessig å foreta samtaler med aktører på begge sider for å nærmere kartlegge hvordan man *har tenkt* rundt forholdet til taushetsplikt og kommunikasjon når pressen gis tillatelse til å delta. Dette har inkludert samtaler med politimester Torodd Veiding og politiinspektør Astrid Borge i Asker og Bærum politidistrikt, politiinspektør Terje Kristiansen og konstituert informasjonssjef Unni Grøndahl i

Oslo politidistrikt, samt produsent Kjetil Johnsen i Novemberfilm AS, som var ansvarlig for TV-seriene *Kripos* og *Krimvakta*. I tillegg har jeg besøkt presseofiser Kjell Lindgren ved City polismästaridistrikt i Stockholms län. Gjennom uformelle samtaler har intensjonen vært å få et større innblikk i praksis og holdninger til spørsmålet enn hva som kommer frem i det skriftlige materialet som eksisterer. Der deres synspunkter fremheves, vil de bli uttrykkelig henvist til.

Jeg finner grunn til å gjøre oppmerksom på at en del betraktninger som fremmes i rapporten bygger på egne erfaringer fra deltakelse i operativt politiarbeid gjennom tidligere arbeid som TV-journalist. En del av den praksisen jeg henviser til vil således være selvopplevd, men jeg håper likevel at de rettslige betraktningene ikke er farget av dette.

1.5 Den videre fremstillingen

Hvordan man mest hensiktsmessig legger opp en teoretisk fremstilling av rettslige rammer knyttet til pressens observerende deltakelse, byr på utfordringer. Dette gjelder i særlig grad når siktemålet med rapporten går utover en rent juridisk-teoretisk fremstilling.

Taushetsreglene som gjelder for politiets arbeid spenner over flere trinn i straffesakskjeden – fra den innledende mistanke om at straffbart forhold foreligger, og frem til saken er avsluttet med henleggelse eller rettskraftig dom eller forelegg. Den observerende pressedeltakelsen vil imidlertid i all hovedsak knytte seg til straffesakens innledende stadier, noe som medfører at jeg begrenser meg til å behandle reglens betydning forut for og på *etterforskningsstadiet*.⁸

I kapittel 2 vil jeg gi en nærmere presentasjon av de ulike reelle hensynene som gjør seg gjeldende på straffesaksområdet generelt og for pressens deltakende observasjon spesielt.

⁸ For en grundig drøftelse av taushetsplikten på øvrige trinn i straffesakskjeden henvises det til Myhrer (2001)a.

De aktuelle taushetsreglene er hjemlet i henholdsvis straffeprosessloven, forvaltningsloven og politiloven. Selv om hjemlene er spredt i ulike lover, er bestemmelsene ofte svært like innholdsmessig. Dette er årsaken til at jeg har funnet det mest hensiktsmessig å dele fremstillingen inn etter hvilke ulike *typer opplysninger* som er undergitt taushetsplikt, og i hvilke *situasjoner* opplysningene likevel rettmessig kan utleveres til allmennheten.⁹ I kapittel 3 vil jeg behandle de *rettslige skranker* taushetsreglene og øvrige rettsnormer legger på pressens adgang til å delta, før jeg i kapittel 4 vurderer *ulike grunnlag* i lovverket som kan påberopes for at deltakende journalister kan gis tilgang til sensitiv informasjon.

Foruten rettsreglene har *avtaler* fått en plass når pressen gis adgang til å dokumentere politiets arbeid. Bruken av produksjonsavtaler er av forholdsvis ny dato, og betydningen av at man i avtaleform knytter rettigheter og plikter til samarbeidet er i svært liten grad behandlet i rettskildematerialet. I kapittel 5 vil jeg forsøke å belyse hvordan bruken av avtaler virker inn på hva som rettmessig kan gjøres kjent for allmennheten gjennom massemedias publisering.

Til slutt vil jeg i kapittel 6 søke å oppsummere de sentrale poenger rapporten peker på, og gjøre et forsøk på å utforme forslag til lovbestemmelse som vil sikre slik deltakelse en hensiktsmessig rettslig forankring.

Det vil med rette kunne fremmes innvendinger mot den systematikk jeg har valgt. For eksempel vil noen kanskje savne at jeg holder de rettslige reguleringene tydeligere fra hverandre, all den tid taushetsreglene er hjemlet i ulike regelsett avhengig av om opplysningene er innhentet i straffesak eller ei.¹⁰ En disponering vil imidlertid sjelden være optimal i alle henseender. Gjennom den valgte systematikken håper jeg å knytte reglene til konkrete, praktiske tilfeller som oppstår når pressen gis adgang til å delta, slik at det blir enklere å se hvordan grensedragningen mellom hemmelighold og ytringsrett slår ut i forskjellige situasjoner.

⁹ Der beslektede bestemmelser ikke skal forstås likt, vil dette bli påpekt underveis.

¹⁰ Nærmere om dette i punkt 3.2.

2 Grunnleggende hensyn for og imot kommunikasjon

2.1 Innledning

Grunnleggende reelle hensyn utgjør en sentral rettskildefaktor når omfanget av politiets taushetsplikt skal klarlegges, og for den nærmere analyse av hvordan plikten må etterleves når pressen gis adgang til å observere politiets tjenesteutøvelse. Det grunnleggende spørsmål ved all behandling av taushetspliktregler er *hvorfor* samfunnet vil tillate eller stanse kommunikasjonen.¹¹

I søken etter dette svaret vil hensynene naturlig dele seg i to hovedgrupper: De reelle hensyn som tilsier hemmelighold og de reelle hensyn som taler for at opplysningene kan kommuniseres. Det eksisterer med andre ord et spenningsfelt, hvor beskyttelsesverdige interesser settes opp mot hverandre. Dette er kanskje enklest å se der kommunikasjon er av direkte betydning for å verne om et gode, for eksempel der politiet informerer en kvinne om at vedkommende hun er sammen med, gjentatte ganger er dømt for vold mot tidligere partnere. Men også der kommunikasjon skjer mer generelt til allmennheten, står verdier som allmennprevensjon og åpenhet i konflikt med den berettigedes interesse i å verne sin person mot eksponering.

I dette kapittelet vil jeg først behandle de to viktigste hensynene som tilhører førstnevnte gruppe: Hensynet til de involvertes personvern og hensynet til en effektiv straffeforfølgning. Dernest behandles hensyn som lett kan komme i

¹¹ Rasmussen (1997) s. 3.

konflikt med førstnevnte: Hensynet til straffens kriminalitetsbekjempende virkning (allmennprevensjon) og hensynet til offentlighet og åpenhet i straffesaksarbeidet.

De hensyn som behandles i dette kapitlet, gjelder for politiets informasjonsutlevering generelt. Ved pressens deltakende observasjon vil hensynene kunne slå noe annerledes ut enn i den daglige kontakt mellom politiet og massemedia. Jeg finner likevel grunn til å behandle de sentrale hensynene noe overordnet og generelt i dette kapittel, men gjør oppmerksom på at reelle hensyns betydning som momenter i konkrete drøftelser vil bli et tilbakevendende tema gjennom hele fremstillingen.

2.2 Personvernens hensynet

Personvern kan defineres som et knippe av «ideelle (ikke-økonomiske) interesser som en tillegger fysiske (og eventuelt juridiske) personer»¹². Selve begrepet er av forholdsvis ny dato, men debatten rundt personvernrelaterte hensyn har vært omfattende i norsk og internasjonal juridisk teori i godt over hundre år.¹³ Personregisterlovutvalget fremhever at personvernbegrepet i dag består av i alle fall tre elementer: Det integritetsfokuserte personvernet, det maktfokuserte personvernet og det beslutningsfokuserte personvernet. For temaet i denne rapporten er det i første rekke den integritetsorienterte innfallsvinkelen som er i sentrum. Personvern kan i dette perspektiv illustreres ved at:

*«det trekkes en sirkel av privatsfære rundt enkeltpersonene slik at når en trår nær en person, må en enten eksplisitt eller implisitt ha en tillatelse, eller man må ha en god og legitim grunn for å nærme seg».*¹⁴

På tilsvarende vis som utvalget legger jeg til grunn en forholdsvis vid forståelse av personvernbegrepet for denne rapportens del, noe som innebærer at både

¹² NOU 1997:19 *Et bedre personvern* s. 16-17.

¹³ For en grundig fremstilling av personvernteoriene, se Schartum (2004) s. 17 – 73.

¹⁴ NOU 1997:19 s. 17.

retten til privatliv og kontroll over hvordan opplysninger om en selv distribueres, omfattes av begrepet.¹⁵

I etterkrigstiden har velferdsstatens utvikling medført at det offentlige besitter langt flere opplysninger om enkeltpersoner enn tidligere. Som Rasmussen uttrykker det: «*Vi ville ha deres goder. Da måtte de få våre data.*»¹⁶ Samtidig har den teknologiske utviklingen medført at mediasamfunnet kan spre informasjon landet rundt, ja verden rundt, i løpet av sekunder. I en slik utvikling er det spesielt retten til selv å ha kontroll over hvordan personlige opplysninger spres, det såkalte *diskresjonshensynet*, som settes på prøve når politiet utleverer personopplysninger til pressen. Det foreligger en beskyttelsesverdig interesse i å ha kontroll over informasjonsspredningen uavhengig av dens mulige virkninger, noe som taler for at den berettigede selv må gi sin tilslutning til utlevering av personopplysninger.

Oppmerksomhet rundt at en person er straffedømt eller at det er innledet straffeforfølgning mot vedkommende, har en sterk grad av bebreidelse i seg. Straff er «*et onde som staten tilføyer en lovovertreder på grunn av lovovertrædelsen, i den hensikt at han skal føle det som et onde*»¹⁷. Gjennom å straffe viser staten den misnøye samfunnet har med at vedkommende ikke har opptrådt i henhold til samfunnets normer.

Til tross for at de aller fleste handlinger som straffeforfølges ikke representerer særlig alvorlige lovbrudd – typisk avgiftsovertredelser, hastighetssaker og lignende – er det trolig grunnlag for å kunne påstå at det for allmennheten normalt innebærer å ha begått moralsk forkastelige handlinger når man omtales som straffedømt. For eksempel vil det å være straffet ofte forbindes med å ha sonet fengselsstraff, til tross for at de alle fleste lovbrudd finner sin løsning ved bruk av forelegg. Det er dette som av Myhrer omtales som straffens *bebreidelsesvirkninger*, et særlig hensyn på straffesaksfeltet som må tillegges stor vekt når

¹⁵ Ytringsfrihetskommisjonen vil ikke innbefatte retten til privatliv i personvernbegrepet, og fremholder at personvern i første rekke gjelder den enkeltes *offentlige omdømme*, jf. NOU 1999:27 s. 28.

¹⁶ Rasmussen (1997) s. 38.

¹⁷ Andenæs (2004) s. 10.

taushetsreglene fortolkes.¹⁸ Dette gjelder i særlig grad når slik informasjon vurderes utlevert til pressen, som i så fall formidler denne bebreidelsen til et stort antall mennesker. Offentlighet rundt at man er straffeforfulgt, har således sterkere negative virkninger for den berettigede enn allmenn kjennskap til mange øvrige personlige forhold.¹⁹

Et annet særtrekk ved straffesaksopplysninger som har stor relevans for personvernspørsmålet, er den særlige adgang politiet har til å innhente opplysninger mot den berettigedes vilje. På øvrige forvaltningsområder vil normalt personopplysninger utleveres frivillig til offentlig myndighet, som ledd i en prosess der den berettigede ønsker ytelse eller tjenester fra det offentlige. Et slikt ytelse mot ytelse-prinsipp har mindre plass når politiet innhenter personopplysninger. Riktignok har ingen plikt til å forklare seg direkte for politiet, jf. straffeprosessloven § 230, men politiet kan benytte tvangsmidler for å skaffe seg opplysningene, slik som ransaking, beslag eller telefonkontroll.

Ved aktiv pressedeltakelse i politiets arbeid vil en følge av deltakelsen være at også pressen vil kunne tilegne seg sensitive personopplysninger som er innhentet med tvang og i strid med den berettigedes vilje. Dersom formålet med deltakelsen er å gi et innblikk i hvordan politiet går frem i sitt arbeid, forutsetter dette at mediene gis et så vidt omfattende og detaljert bilde at man kan fremstille prosessen riktig. Gjennom sin tette tilstedeværelse får pressen direkte og indirekte tilgang til en lang rekke opplysninger som risikeres kommunisert i strid med den berettigedes ønsker. Fra et diskresjonsperspektiv reiser det seg sterke betenkeligheter mot at pressen på denne måten tilegner seg informasjon ved hjelp av politiets tvangsmiddelbruk.

Tidvis vil politiet innhente opplysningene uten at den berettigede er kjent med at innhenting skjer. Dette gjelder typisk ved bruk av skjult overvåkning. Også der politiet opptar vanlige parts- eller vitneforklaringer vil imidlertid sen-

¹⁸ Myhrer (2001)a s. 85 – 89.

¹⁹ Den særlige bebreidelse kan ha virkninger også for andre enn den som er mistenkt eller siktet. Både fornærmede, vitner og øvrige impliserte kan mistenkes for å være «samme typer» som gjerningsmannen. Dette må få betydning for i hvilken grad taushetsreglene også verner tredjepersoner mot offentlig eksponering.

sitive opplysninger om tredjemenn kunne fremkomme, uten at disse er eller blir gjort oppmerksom på at politiet har fått slik informasjon. Integritetskrenkelsen vil trolig oppleves enda større for den det gjelder dersom også pressen gis tilgang til den aktuelle informasjonen.

Et siste særtrekk som skiller politiets informasjonsinnhenting fra øvrig forvaltningsvirksomhet, er det usikre – og tidvis direkte feilaktige – innholdet i den informasjonen som samles inn. Dette gjelder spesielt tidlig i etterforskningen, hvor politiet ofte kun har fornærmedes versjon av hendelsesforløpet. Det sier seg selv at det bildet som da danner seg ikke nødvendigvis er riktig. Kommunikasjon av usikre eller gale opplysninger er mer belastende for den som rammes, og dette gjelder i særlig grad der politiet er kilde. Meddelelser fra politiet oppleves som spesielt troverdige av allmennheten. Den aktive pressedeltakelse skjer ofte på slike tidlige etterforskningsstadier – stadier der personvernshensyn gjør seg gjeldende med særlig tyngde.

2.3 Offentlige interesser som tilsier hemmelighet

Fellesskapets har en betydelig interesse i et effektivt politi som er i stand til å håndheve lov og orden, og oppklare begåtte lovbrudd. Dette begrunner hvorfor følsom informasjon om politiets etterforskningsmetoder, prioriteringer samt øvrig sensitiv informasjon om politiets virke, i utgangspunktet er underlagt taushetsplikt. Selv de mer generelle opplysninger kan være sensitive og påføre etaten skade hvis de kompromitteres.

Fravær av offentlighet på de tidlige stadier i straffesakskjeden verner det offentliges interesse i at det kan føres fortrolige interne samtaler mellom ulike ledd i politiorganisasjonen og mellom ulike tjenestemenn. De hensyn som begrunner det alminnelige unntak fra offentlighet for interne dokumenter etter offentlighetsloven § 5, gjør seg gjeldende på samme vis internt i politietaten selv om offentlighetsloven ikke er gitt anvendelse på politiets arbeid, jf. lovens § 1 tredje ledd.

Taushetsregler satt til vern av allmennhetens interesse i en effektiv politietat – enten de angår generelle eller konkrete etterforskningsopplysninger – står selv i et spenningsfelt mellom hemmelighold og kommunikasjon. Opplysninger som i en situasjon bør holdes hemmelig av hensyn til etterforskningen, kan i en annen situasjon med fordel kommuniseres til andre eller til allmennheten. Hastighetskontroller kan tjene som eksempel på dette: Mens politiet tidligere var svært tilbakeholdne med å opplyse hvor man gjennomførte hastighetskontroller – noe som nok med rette kunne anses underlagt taushetsplikt da opplysninger om dette ville vanskeliggjøre arbeidet med å knipe fartssyndere – ser en i dag at i alle fall Utrykningspolitiet har en aktiv informasjon til radiostasjoner om hvor dagens kontroller gjennomføres. En slik praksis søker å fremme hensynsfull kjøring, og således ivareta prevensjonshensyn.

2.4. Kriminalitetsbekjempelseshensynet

Fra hensynene som begrunner taushetsplikt for visse opplysninger politiet tilegner seg i sitt virke, går jeg nå over til å behandle de hensyn som risikerer å stride med ønske om hemmelighold.

Det er i første rekke *allmennprevensjonshensyn* som begrunner hvorfor det er viktig at straffesaksbehandlingen gjøres synlig for brede samfunnslag. At straffen virker allmennpreventivt, bygger for det første på en tanke om at straffen har en avskrekkende virkning. For det andre antas straffeforfølgningen å ha en moraldannende, moralunderstøttende og moralopprettholdende virkning. Straff innebærer foruten personlig ubehag, en moralsk kritikk og fordømmelse. Dette i sin tur virker til å skape eller opprettholde sosiale normer som etterleves uten nærmere overveielser.²⁰

Skal de allmennpreventive virkninger kunne inntre, må imidlertid allmennheten få informasjon om straffesaksbehandlingen. Det er nødvendig å vise at det foreligger en reell risiko for å bli tatt, og at dette får følger for gjerningsmannen og

²⁰ Andenæs (2004) s. 82 – 86.

hans nærmeste. Straffesaksforfølgningen har i følge Myhrer en rolle som *propagandamaskineri* – og dette må påvirke hvordan taushetsreglene praktiseres:

«Realiseringen av straffeforfølgningens hovedformål trekker derfor i retning av en vid yringsrett, kanskje endog en yringsplikt, ... Innenfor de grenser kravene til forholdsmessighet og humanitet setter, bør derfor taushetsplikten for straffesaksbehandlingens aktører utformes, forstås og praktiseres med betydelige konsesjoner til det allmennpreventive formål.»²¹

I dette perspektiv fremstår den aktive pressedeltakelse som et av propagandamaskineriets kanskje fremste våpen. Gjennom den tette tilstedeværelsen gis lesere og seere et nært innblikk i det avgjørende etterforskningsstadiet, og politietaten får formidlet det forhåpentligvis grundige og omfattende arbeidet som gjøres for å forebygge og oppklare lovbrudd. Gjennom de retoriske og fremstillingsmessige grep som gjøres i et oppslag som publiseres etter at pressen har deltatt som observatører, når budskapet frem til allmennheten med en særlig styrke.

Tett opp til allmennprevensjonshensynet ligger hensynet til *opprettholdelse av den sosiale ro*. Når allmennheten gis opplysninger om straffesaker, kan det bidra til å øke trygghetsfølelsen i befolkningen. Også for fornærmede i straffesaker er det av stor betydning at gjerningsmannen blir straffet – og at dette blir allment kjent. Dette gjelder særlig ved forbrytelser av den art at det kan være skapt tvil om hvem som er å bebreide for forholdet, typisk ved sedelighetsaker. Offentlighet rundt straffeforfølgningen i slike saker kan gjenopprette offerets ære.

Også for å unngå at borgerne tar loven i egne hender, bør det være åpenhet og kjennskap til hvordan politiet arbeider for å straffeforfølge lovovertredere. Dette gjelder i første rekke der det eksiterer rykter om hvem som kan være gjerningsmann, og faren for privat rettshåndhevelse fremstår mest aktuell. Åpenhet rundt de mer dagligdagse overtredelsene har imidlertid en tilsvarende effekt, i den forstand at det forhindrer en utvikling i retning av et samfunn der generell mistenksomhet og fiendtlighet blir rådende.

²¹ Myhrer (2001)a s. 93.

Offentlighet rundt politiets arbeid har foruten en side mot den sosiale ro, også betydning for *allmennhetens tillitt til politiet* som sådan. Riksadvokaten har uttalt:

«Også den utadrettede virksomheten skal bidra til å bekjempe kriminalitet. I dette perspektiv er det viktigst

...

- *å gi allmennheten saklig og riktig informasjon om straffesaksbehandlingen og å oppføre slik at allmennhetens tillitt til påtalemyndigheten opprettholdes»²² (min understrekning)*

Uttalelsene bygger på de konklusjoner som ble gjort av arbeidsgruppen som var nedsatt for å utarbeide utkast til mediestrategi for den høyere påtalemyndighet. Deres rapport omtaler informasjonsbruken i den høyere påtalemyndighet, men mange av de forhold som er nevnt vil også gjelde for politiets håndtering av informasjon til allmennheten. I rapporten uttales:

«Utvalget antar at større åpenhet fra påtalemyndighetens side ovenfor mediene samlet sett vil styrke publikums tillit til vårt arbeid. Større åpenhet innebærer at våre synspunkter formidles mer direkte og korrekt. Dessuten vil større imøtekommenhet kunne bedre vårt forhold til journalistene. Det kan igjen påvirke presentasjonen av vår etat og våre synspunkter i mediene.»²³

2.5 Offentlighetsprinsippet – allmennhetens rett til innsyn og kontroll

Det andre sentrale hensynet som taler for at opplysninger fra politiets arbeid og virke gjøres kjent for allmennheten, omtales som offentlighetsprinsippet. Med

²² Mål og prioritering for straffesaksbehandlingen ved statsadvokatembetene – 2001. Riksadvokatens rundskriv nr. 2/2001 av 23. januar 2001 s. 9.

²³ Statsadvokatene og mediene. Riksadvokatens utredningsgrupper, rapport nr. 1/2000 s. 14.

offentlighet forstås i første rekke allmennhetens rett til å gjøre seg kjent med opplysninger i den offentlige forvaltning.

Tradisjonelt ble hensynet til rettssikkerheten for de involverte i saken anført som et sentralt hensyn bak offentlighetsprinsippet. Offentlighet rundt saksgangen skulle virke som en garanti mot myndighetsovergrep. Dette er fortsatt det prinsipielle utgangspunkt for pressen. Kvam skriver om Vær Varsom-plakaten:

«Det står ikke noe om rettssikkerhet i plakaten – men jeg er ikke i tvil om at ytringsfriheten ivaretar den viktigste rettssikkerhetsgaranti i samfunnet. Jeg er heller ikke i tvil om at den største tryggheten en person kan få, er i det såkalte offentlige rom.»²⁴

Flere skamletter på rettsordenens rulleblad viser at offentlighet og pressedekning har en svært viktig posisjon på straffesaksområdet. Liland, Moen og Bjugn er graverende saker som ikke hadde sett sin løsning uten pressens dekning av dem. Fra juridisk hold er likevel ikke rettssikkerhetshensynet lenger fremholdt som det bærende element for offentlighet på straffesaksfeltet. Domstolskontroll, offentlig forsvarer og legmannsdeltakelse sikrer langt på vei den enkeltes rettssikkerhet.

Det mest tungveiende hensyn bak offentlighetsprinsippet innen strafferettspleien er i dag *demokrati- og kontrollhensynet*. Demokrati – folkestyre – bygger på en forutsetning om at den enkelte borger engasjerer seg gjennom den offentlige debatt. Et slikt engasjement er ikke mulig uten at allmennheten har kjennskap til hvordan straffesakssystemet fungerer, og hvilke beslutninger som fattes. Et slikt innsyn skjer i første rekke gjennom pressen, og debatten føres i det offentlige rom.

Kontrollhensynet gjør seg gjeldende på en rekke måter innenfor straffesaksbehandlingen. Allmenn informasjon foranlediger den demokratiske verdsatte debatt, samtidig som informasjonen er nødvendig for å kunne føre den kontroll med myndighetsutøvelsen som er ønskelig. Demokrati- og kontrollhensynet

²⁴ Kvam (2002) s. 11.

veves således sammen – det er med andre ord «*en flytende overgang fra den rene informasjonstilgang som henføres under demokratihensynet, og den offentlighet som er grunnlag for kontroll med myndighetsutøvelsen*»²⁵.

Utgangspunktet kan tas i det grunnleggende demokratiske krav til at offentlig maktutøvelse skjer i samsvar med vedtatte lover og regler. Som for annen myndighetsutøvelse står pressen i en særstilling når det gjelder å føre en uavhengig kontroll med utøvelsen på vegne av allmennheten. Hva gjelder straffeforfølgelse kommer dette særlig tydelig frem, all den tid en anser straffeforfølgningen som en samfunnssak, og ikke en privatsak. Etterforskning og idømmelse av straffansvar gjøres av politi og påtalemyndighet på vegne av samfunnet som sådan, og allmennheten har en legitim interesse i å føre tilsyn med hvordan denne prosessen foregår. Gjennom oppslag om for eksempel uakseptabel tidsbruk på etterforskningsstadiet, kan allmennheten øve innvirkning på det kriminalitetsbekjempende arbeid som bedrives.

I forlengelsen av dette kommer en generell samfunnsmessig utvikling i retning av større åpenhet i all offentlig forvaltning. Dagens opinion er mer bevisst og mindre autoritetstro, og krever i større grad enn tidligere innsyn i det offentlige virke. En kan med en ikke ubetydelig styrke hevde at allmennheten i det minste har krav på å bli holdt nøkternt og saklig orientert om kriminalitetsbildet og hva myndighetene gjør for å forebygge, bekjempe og oppklare lovbrudd. Det samme må gjelde informasjon om hendelser av allmenn interesse som påkaller samfunnets oppmerksomhet.

Politietaten har videre begrensede ressurser til rådighet i sitt arbeid, og som mottakere av det vern straffeforfølgningen er satt til å ivareta, har borgerne en berettiget interesse i at midlene brukes på en måte som gir best beskyttelse mot kriminelle handlinger. En slik vurdering forutsetter alminnelig innsikt i politiets virke og prioriteringer. Også strafferettspleien tjener på at ressursene brukes på forhold som betyr mest for allmennhetens rettsvern og opplevde trygghetsfølelse.

²⁵ Myhrer (2001)a s. 106.

Den offentlige debatt finner i dag i all hovedsak sted i mediene. Som den dominerende aktør på straffesaksområdet, har politiet en viktig rolle som deltaker i debattene som føres på dette området. I rapporten *Statsadvokatene og mediene* foreslås blant annet følgende overordnede kriterier for embetets mediekontakt:

« • *Statsadvokatene bør delta aktivt i den generelle debatten innenfor sitt fag felt.*

• *Kontakt med mediene, herunder tilgjengelighet, er en del av den enkelte statsadvokats daglige arbeid. Den høyere påtalemyndighet skal vise respekt for mediens sentrale rolle som kontrollorganer, debattfora og formidlere av informasjon.*

Det ligger i disse retningslinjene en klar oppfordring til statsadvokatene om å vise en mer åpen og imøtekommende holdning til mediene enn tidligere.»²⁶

I dagens medieverden kan aktiv pressedeltakelse i politiets arbeid være et middel til å skape oppmerksomhet og interesse for politiets virke og arbeid. I TV-serien *Politiet* ble det for eksempel vist at mange av politiets oppdrag knytter seg til psykiatri. Allmennheten fikk ved selvsyn oppleve hvor lite heldig det er for pasientene at det er politiet som må ta hånd om mye av den akutte psykiatrien, og slike oppslag kan danne grunnlag for en fornyet debatt om hva som må gjøres innenfor psykisk helsevern.

2.6 Medienes presentasjonsstil og betydningen av hvordan opplysninger formidles

Til slutt i dette kapittel finner jeg grunn til å knytte noen kortfattede kommentarer til hvordan mediene presenterer kriminalsaker for sitt publikum. Som gjennomgangen hittil har vist, bygger politiets informasjonsutlevering på hensyn som forutsetter at den informasjonen som utleveres *når frem* til allmennhe-

²⁶ Statsadvokaten og mediene s. 8.

ten. I hvilket omfang utleveringen får de tilsiktede virkninger, vil avhenge av på hvilken måte mediene formidler budskapet til sine lesere og seere.

Det vil bære for langt å forsøke seg på en tilnærmet fullgod presentasjon av massemedias fremstillingsmetoder og presentasjonsteknikker i en rapport som denne. Jeg har derfor funnet det mest presserende å se nærmere på i hvilken grad den kritikk som *generelt* kan rettes mot mediernes dekning av kriminalstoff gjør seg gjeldende i samme omfang ved pressens observerende deltakelse i operativt politiarbeid. Heller ikke denne gjennomgangen vil på noe måte være fullstendig, men peker forhåpentligvis på enkelte forhold ved mediernes presentasjonsform som taushetspliktssubjektene bør være seg bevisst når man tar stilling til i hvilken grad deltakende medier kan gis informasjon av sensitiv karakter.

Gudmund Hernes har forsøkt å gi et svært kortfattet bilde av hvilke fremstillingstekniske grep mediene gjør bruk av når saker presenteres. Presentasjonsformen består i følge forfatteren av fem grep:

1. *«Tilspissing. Sendetidens begrensninger gjør at enhver må fatte seg i korthet og omfattende rapporter gjengis i hovedpunkter. Innholdet i budskapet må kvesses til, detaljer erstattes med spissformuleringer.*
2. *Forenkling. Kompleksiteten i budskapet må reduseres, mangfoldigheten begrenses, nyansering innskrenkes, og det innviklede fremstilles enkelt og konsist.*
3. *Polarisering. Skal en holde på oppmerksomheten må kontraster i synsmåter holdes frem ... de sikre, enkle og motstridende standpunkter fordriver den prøvende holdning, den mer omfattende vurdering ...*
4. *Intensivering. Et heftig utbrudd tiltrekker seg mer oppmerksomhet enn et sindig innlegg ...*
5. *Konkretisering ... Det er enklere å rapportere om et enkelt problem enn å framstille hva som er felles for en serie ... ikke minst fordi en ved å ta for seg et særtilfelle kan gi historien 'human touch'.»²⁷*

²⁷ Hernes (1978) s. 187 – 189.

Hernes peker videre på et viktig forhold ved *hvorfor* mediene bruker slike virkemidler, når han hevder det springer ut av medienes egenart. For det første har media et kapasitetsproblem, som innebærer at ikke alle kan slippe til med sine synspunkter. Forenkling kan skje ved at det forutsettes at lesere og seere har en normalkunnskap om grunnleggende forhold i vårt samfunn. Dernest kommer at mediene ivaretar et demokratisk hensyn ved å ikke snakke over hodet på folk, noe som innebærer at bildet må forenkles og fremstillingen forkortes.

En kritisk påstand om medienes presentasjonsform jeg finner grunn til å behandle, og som springer ut av den forenkling Hernes peker på, knytter seg til at mediene *filtrerer* kriminalstoffet slik at det gis et skjevt bilde av hva slags kriminalitet som er rådende i samfunnet, og hvilket omfang kriminaliteten har. Thomas Mathiesen skriver:

«Gjennom filtreringen tas altså usensasjonelt og udramatisk stoff ut. Gjennom fokuseringen skyves sensasjonelt og dramatisk stoff fram ... Oppsummerende: Filtreringen gjør at de små forskjellene i rettsapparatets grå hverdag av forsøk på allmennpreventiv budskap, i meget liten grad når ut. Samtidig gjør fokuseringen at panikkens utroverdighetsskapende karikaturer aksentueres.»²⁸

Mathiesens betraktninger er et stykke på vei ubestridte: Store deler av politiets arbeidsdag når aldri allmennheten gjennom mediens ordinære krimdekning. Her har den aktive pressedeltakelse i politiarbeidet sitt store fortrinn. Politiinspektør Terje Kristiansen i Oslo politidistrikt sier i anledning serien *Krimvakta* på NRK at formålet med å godta en dokumentar som denne, var å vise alle sider av politiets hverdag. Gjennom serien ville det noe skjeve inntrykket av en politihverdag som er svært actionpreget og sensasjonell kunne balanseres. Politiets arbeidsfelt er svært vidt, og favner om alle samfunnslag og alle livets situasjoner. Når pressen over lang tid får følge politiet i deres hverdagslige gjøremål, avdramatiseres allmennhetens oppfatning av at det er de store og alvorlige kriminalhendelsene som utgjør brorparten av kriminaliteten i samfunnet.

²⁸ Mathiesen (1995) s. 107.

Selv om *bredden* på hvilke former for kriminalitet som belyses gjennom pressens aktive deltakelse er større enn ved ordinære kriminalreportasjer, kan det hevdes at *måten* sakene presenteres på, like fullt er farget av andre prioriteringer enn den rene informasjonsformidling. Det hevdes fra ulike hold at personifiseringen i krimjournalistikken blir mer fremtredende, og i kampen om et stadig mer sensasjonskrevende publikum vinkles sakene i større grad rundt forhold ved de involverte. Også der mediene følger politiet i deres arbeid, har man i det siste sett antydning til et sterkere fokus på personkarakteristikker i de etterfølgende publiseringer.²⁹

Kritikken mot personifiseringen uttrykkes svært tydelig av Georg Fr. Rieber-Mohn. I Lov og Rett 1992 side 527 omtaler forfatteren denne utvikling som en stadig mer nærgående dekning med «*sosialpornografiske*» trekk. Rieber-Mohn skriver:

*«Detaljvedekking av medmenneskers privatliv er tidvis blitt et tilstrebet mål med reportasjen. Jo flere pikante, originale eller groteske detaljer om endog identifiserbare menneskers privatliv som kan graves frem, desto 'bedre' er det.»*³⁰

Slike påstander møter ikke uventet kritikk fra pressehold. Pressen selv fremholder *medienes informasjonsansvar* og allmennhetens rett til å vite som grunnlag for massemedias valg og oppslag. I et presseetisk perspektiv er det nettopp disse hensynene som i visse situasjoner vil kunne legitimere at personvernet til de som omtales, må vike. Det klare utgangspunkt for mediene er imidlertid at publikums nysgjerrighet og interesse for en spennende kriminalhistorie er underordnet hensynet til de involvertes personvern. Men også i pressekreter erkjennes det at de legitime og de mindre legitime grunnene for at personvernet må stå tilbake, tidvis flyter sammen. Røssland skriver:

«Men hvordan skille mellom på den ene side pressens legitime, demokratiske begrunnede og samfunnsviktige informasjonsfunksjon, og på den andre siden

²⁹ Av de TV-seriene jeg behandler, gjaldt nok dette i størst grad *Krimvakta*. I den serien valgte produksjonsselskapet ut enkelte etterforskere som man fulgte, slik at seerne lettere skulle knytte seg til dem.

³⁰ Rieber-Mohn (1992) s. 53.

pressens underholdningsfunksjon? Moderne journalistikk er i sitt vesen begge deler, tett sammenvevd.»³¹

Sammenvevingen skjer i følge Røssland fordi mediene har et behov for å skape et *mediedrama*:

«I mediedramaet former journalistikken dramaet fra virkeligheten innenfor medierte rammer. Slik mediene dramatiserer nyhetsfortellinger fra virkeligheten i andre sammenhenger, så blir også kriminaldramaer fra virkeligheten dramatisert gjennom grep fra klassisk fortellingskunst. Aktører og hendelser blir ordnet i overordnede rammer som gjør det lettere for journalistene å fortelle om enkeltepisoder underveis i dramaet, og samtidig gjør det lettere for publikum å forholde seg til dramaets detaljer.»³²

I et slikt mediedrama risikerer man imidlertid at *polariseringen* blir særlig tydelig ved at det skapes *helte- og fiendebilder*. Risikoen for dette er særlig stor ved pressens observerende deltakelse, all den tid mediene da følger den ene part – politiet – langt tettere enn ved annen kriminaljournalistikk. I anledning TV-serien *Politiet* på TVNORGE – som var den første serien av et slikt slag her i landet – stilte flere advokater, datatilsynet og retts sosiologer seg kritisk til serien.³³ Advokat Tor Erling Staff uttalte blant annet at han hadde «stor frykt for at det kun er den pene siden av politiet som blir fremstilt. Seerne blir presentert et forskjønet og delvis falskt bilde av politiet»³⁴.

Denne form for kritikk stilnet forholdsvis raskt etter at serien hadde premiere, og hvorvidt kritikken var berettiget er vanskelig å fastslå uten selv å ha vært til stede under innspillingen. Selv har jeg ingen problemer med å se at rammene rundt pressens observerende deltakelse i operativt politiarbeid er egnet til å skape en ensidig og unyansert fremstilling. Slik deltakelse er ikke særlig anvendelig til å avdekke kritikkverdige arbeidsmåter innad i etaten, all den tid de invol-

³¹ Røssland (2006) s. 157.

³² Røssland (2006) s. 52.

³³ Kritikken kom blant annet til uttrykk i reportasjen *Uetisk politiserie* i Klassekampen 4. september 2004.

³⁴ Uttalelsene er gjengitt i reportasjen *Politiserie på TVNorge gir falsk bilde* i VG 3. september 2004.

verte etter all sannsynlighet vil bestrebe seg i større grad enn vanlig på å opptre korrekt når de følges av journalister. Jeg har imidlertid vanskelig for å se at de tre TV-seriene vi til nå har sett i Norge, fikk slike følger. Spesielt i serien *Krimvakta* var det flere scener som var egnet til å svekke det heltebildet man risikerer at slike oppslag skaper.³⁵ Ved de større og mer omfattende tilfellene av observerende pressedeltakelse ligger også forholdene til rette for at fordommer og myter om hvem som er den typiske gjerningsmann og i hvilke miljøer kriminaliteten råder, kan korrigeres.

Selv om det med rette kan rettes kritikk mot mediernes presentasjonsform og prioriteringer, er det unektelig en kjensgjerning at den medieutvikling vi har sett på straffesaksfeltet trolig ikke vil endre retning. Ser man hen til andre europeiske land, og ikke minst USA, har fortsatt norske medier et langt stykke igjen før man er på et tilsvarende nivå hva gjelder personifisering og tabloidisering. Politietaten kan ikke la være ta innover seg den medievirkelighet som i dag eksisterer, og man må et stykke på vei akseptere at dersom det er ønskelig at politietaten er til stede i den offentlige debatt, må dette skje innenfor de rammene mediene har oppstilt. Jeg er ikke så sikker på at pressens observerende deltakelse i operativt politiarbeid nødvendigvis utgjør en så stor trussel mot privatliv og personvern, såfremt det legges *begrensinger* og *klare rammer* på hvordan deltakelsen og den etterfølgende publiseringen gjennomføres.

³⁵ Nærmere om dette i punkt 5.2.

3 Rettslige skranker for pressens deltakende observasjon

3.1 Innledning

I dette kapittelet vil jeg gjennomgå de rettsreglene som utgjør begrensninger i pressens adgang til å følge politiet i deres arbeid. Det er i første rekke *taushetsreglene* som setter skranker for hva slags informasjon mediene kan gis tilgang til ved slik deltakelse. Med begrepet taushetsplikt forstås den rettslige plikten til å hindre at nærmere bestemte opplysninger kommer til uvedkommendes kunnskap.³⁶ Dette omfatter mer enn positiv utlevering av opplysninger som er underlagt taushetsplikt. Taushetsplikten er en *aktiv* plikt, noe som reiser særlige utfordringer for pressens deltakende observasjon i operativt politiarbeid. Rettmessigheten av å la pressen følge politiets arbeid er primært vurdert i lys av disse reglene når temaet har vært behandlet, og taushetsreglene utgjør hovedtyngden også i min fremstilling. Samtidig er det viktig å være seg bevisst at *manglende tvangshjemler* også representerer skranker for hvilke type handlinger pressen kan ta del i. Store deler av politiets tjenesteutøvelse finner sted på privat grunn eller i den private sfære. Retten til respekt for privatliv og forbudet mot uhjemlede inngrep reiser spørsmål om i hvilken grad politiets hjemler kan benyttes til å gi pressen adgang til det private rom, eller om det finnes øvrige grunnlag for å gi pressen en slik rett når de følger politiet på oppdrag.

Dagens taushetsregler omhandler i hovedsak to grupper opplysninger – informasjon om noens *personlige forhold* og *etterforskningsopplysninger*. Straffeprosess-

³⁶ Auglend (2004) s. 363.

loven og forvaltningsloven underlegger også sensitive *næringsopplysninger* taushetsplikt, men av plassmessige årsaker vil disse ikke bli behandlet nærmere.³⁷

I forhold til journalister som deltar som observatører til politiets arbeid, vil disse normalt måtte anses som uvedkommende i forhold til taushetsreglens innhold. Taushetsreglene er utformet som en plikt til å hindre at «andre» får kjennskap til slik informasjon. Medarbeidere i uavhengige medier må regnes om andre i relasjon til bestemmelsen, selv om de er invitert med på oppfordring fra politiet, jf. *Statsadvokatene og mediene* side 55.³⁸

3.2 Nærmere om taushetsplikts rettslige forankring og grensene mellom ulike regelsett

Politiets taushetsplikt er i dag hjemlet i flere regelsett. Straffeprosessloven §§ 61a – 61e regulerer taushetsplikten *i straffesaker*. For politiets øvrige virksomhet – det vil si ordens- og sikkerhetsgjøremålene, forebyggende virksomhet, strategisk etterretning, alminnelig overvåknings- og spaningsvirksomhet og hjelpetjenestene³⁹ – gjelder politiloven § 24, som gir forvaltningsloven § 13 følgende anvendelse på denne delen av politiets virksomhet. Videre pålegger politilovens § 24 andre ledd taushetsplikt for generelle etterforsknings- og metodeopplysninger. Til slutt regulerer strafferegistreringsloven § 8 taushetsplikten for opplysninger innført i et straffesaksregister.

Grensene for når politiets gjøremål utgjør en straffesak, er ikke definert i straffeprosessloven. Etter straffeprosessloven § 61a gjelder taushetsreglene i loven for utvalgt informasjon «*han i straffesaken får vite om*». Formuleringen er bevisst valgt for å tydeliggjøre at bestemmelsen bare gjelder opplysninger knyttet til straffesaker, og at forvaltningslovens regler gjelder for politiets øvrige virksomhet.⁴⁰

³⁷ Avgrensningen er i første rekke begrunnet i at pressen normalt ikke vil delta som observatører på oppdrag der slike opplysninger risikeres blottlagt. Skulle imidlertid deltakelsen finne sted for eksempel ved etterforskning av økonomisk kriminalitet, aktualiseres taushetsreglene for næringsopplysninger.

³⁸ Vurderingen vil kunne stille seg annerledes for medier som direkte er underlagt organets egen kontroll, slik som *OPMagasinet* utgitt av Oslo politidistrikt.

³⁹ Auglend (2004) s. 372.

⁴⁰ Bjerke (2001) s. 238.

En rent språklig forståelse av begrepet «*i straffesaken*» kan indikere at alle opplysninger som senere skulle vise seg å utgjøre en del av en straffesak, omfattes. Myhrer påpeker imidlertid at straffeprosesslovens system bygger på at straffesaksbehandlingen består av ulike stadier, og at loven ikke kjenner noe stadium forut for etterforskning.⁴¹ Avgjørende for om straffeprosesslovens taushetsregler kommer til anvendelse blir således om tjenestemannen har fått tilgang eller kjennskap til informasjonen under utøvelse av etterforskning, slik straffeprosessloven selv avgrenser etterforskningsstadiet.

Bestemmende for om politiets informasjonsinnhenting er etterforskning etter straffeprosessloven § 226 første ledd, jf. § 224, er i første rekke *formålet* med innhenting. Skjer innhenting for å undersøke om det foreligger straffbare forhold og om det skal eller kan ilegges straff, er dette etterforskning – og informasjonen må følgelig anses som ervervet i straffesak. På den andre side vil informasjonsinnhenting som ikke har annet formål enn det rent avvergende eller forebyggende, ikke være etterforskning i straffeprosessuell forstand. Også ordinær ordenstjeneste, anholdelse, innbringelse og visitasjon etter politiloven vil falle utenfor, jf. NOU 2003:21 side 52.⁴² I slike tilfeller er det politi- og forvaltningslovens taushetsregler som kommer til anvendelse.

I visse situasjoner der politiet griper inn, vil oppdraget innledes som et ordinært polisært oppdrag som deretter avdekker forhold som resulterer i iverksettelse av straffeprosessuell etterforskning. For eksempel gjennomføres en visitasjon etter politiloven § 7a, som avdekker besittelse av narkotika. I slike situasjoner kan lovgivningsteknikken – med å regulere taushetsplikten i og utenfor straffesak i to ulike regelsett – indikere at en her må holde ulik informasjon klart atskilt, og at de to regelsettene gjelder side ved side. Denne situasjonen er imidlertid uholdbar i praksis. For gitte opplysninger ville dette medføre at det er adgang til å utlevere opplysningen til pressen etter straffeprosessloven § 61c første ledd nr. 9, mens det etter forvaltningsloven § 13f ikke er adgang til dette.

⁴¹ Myhrer (2001)a s. 342.

⁴² Etter straffeprosessloven § 224 må det foreligge «*rimelig grunn*» for at etterforskning skal kunne innledes. For taushetsplikten kan det imidlertid ikke være avgjørende om informasjonsinnhenting som har funnet sted, i ettertid skulle vise seg å ikke oppfylle kravene til etterforskning i lovens forstand.

Løsningen må bli at ordlyden i straffeprosessloven § 61a viker, og at opplysningene som inngår i straffesaken undergis straffeprosesslovens taushetsregler – selv om tjenestemannen fikk kjennskap til dem på stadier som i utgangspunktet reguleres av forvaltningsloven.⁴³

For de situasjoner der journalister aktivt deltar som observatører til politiets arbeid, byr den gjeldende rettstilstand – med ulike regelsett og varierende innhold – på visse utfordringer. I grove trekk er det store likheter mellom taushetsreglene i og utenfor straffesak, men som rapporten vil vise er det også forholdsvis omfattende forskjeller, spesielt hva gjelder unntakene fra taushetsplikt i de to regelsett. Disse vanskene søkes eliminert i forslaget til ny politiregisterlov, der skillet i og utenfor straffesak ikke er opprettholdt i forslaget til taushetsregler for politiets tjenestemenn.⁴⁴

3.3 Taushetsplikt om personopplysninger

3.3.1 Hva slags opplysninger inngår i «noens personlige forhold»?

Personvern hensyn tilsier at personopplysninger er underlagt taushetsplikt. Straffeprosessloven § 61a og forvaltningsloven § 13 første ledd verner opplysninger om «noens personlige forhold». Blant personlige forhold står i første rekke de såkalte identifiserende data, herunder vedkommendes tilknytning til saken.

Hvem politiet innleder en strafferettslig forfølgning mot, vil alltid måtte regnes som et personlig forhold. Det vil si at opplysninger om hvem som er anmeldt, mistenkt, siktet eller dømt alltid vil være undergitt taushetsplikt, jf. NOU 1984:27 *Ny påtaleinstruks* side 74 – 75. Dette må innebære at hvis en politipatrulje anholder en person på bakgrunn av et mistankekrav, er dette i utgangspunktet taushetsbelagt informasjon.

⁴³ Myhrer (2001)a s. 342.

⁴⁴ NOU 2003:21 s. 385 – 386.

Av øvrige identifiserende data underlagt taushetsplikt medregnes bosted, arbeid, sivilstand og statsborgerforhold. Forvaltningsloven § 13 annet ledd første punktum gjør slike opplysninger taushetsbelagt bare når de røper en tilknytning til saken som i seg selv er omfattet av taushetsplikt. At fødested, fødselsdato og personnummer, statsborgerforhold, sivilstand, yrke, bopel og arbeidssted ikke anses som personlige forhold etter forvaltningsloven, er begrunnet med at denne type informasjon normalt er av lite sensitiv karakter. Der pressen deltar under politioppdrag vil imidlertid bruken av slike opplysninger normalt knytte vedkommende til det forhold som gjør at han er i politiets søkelys. I så måte vil avsløringen av slike i og for seg lite sensitive personopplysninger røpe andre forhold – at vedkommende granskes av politiet – som i seg selv må regnes som personlig. Unntaket har følgelig liten praktisk betydning for den aktive presse-deltakelse. Dette illustreres ved at straffeprosessloven § 61a ikke har noe tilsvarende unntak som i forvaltningsloven § 13 annet ledd. § 61a må leses på ordet, og videreformidling av slike i og for seg lite sensitive opplysninger må kunne hjemles i unntaksbestemmelsene i § 61b eller § 61c.

Taushetsplikten rekker lenger enn de rent personlige data. Også opplysninger om en persons økonomiske forhold, helsetilstand, legning og holdninger til politiske, religiøse og sosiale spørsmål må i utgangspunktet anses som personlige forhold, jf. Myhrer (2001)a side 131 – 141. Ved tilstedeværelse av journalister under tjenesteutførelsen vil dette være informasjon journalistene enkelt gis tilgang til. Dersom en person stoppes i en trafikkkontroll i kostbar bil, med dyr dress og opplyser at han er på vei til landstedet på Tjøme, er journalistene gjort kjent med at vedkommende har en solid økonomi. Anholdes en person på grunnlag av at vedkommende skal ha slengt rasistiske kommentarer til ordensvaktene på et utested, blottlegges vedkommendes holdninger til politiske spørsmål. Eksemplene illustrerer at opplysninger om noens personlige forhold finnes i stort monn i politiets daglige arbeid, og all denne informasjonen er i utgangspunktet taushetsbelagt. Dette belyser at svaret på hvilke adgang der er til å tillate pressen deltakelse er å finne i unntaksreglene – ikke i de mer generelle taushetsreglene.

3.3.2 Hvem må opplysningene være knyttet til?⁴⁵

Det neste spørsmålet er *hvem* opplysningene må være knyttet til for at de skal anses som taushetsbelagte etter straffeprosessloven § 61a og forvaltningsloven § 13 første ledd. Bestemmelsene bruker begrepet «noens» personlige forhold. Dette omfatter flere enn de som har prosessuell tilknytning til straffesaken, slik som mistenkte, skadelidt eller anmelder. Også andre personer, for eksempel personer som er nevnt i en vitneforklaring, nyter vern. Det samme vil gjelde personer som overhodet ikke har noen interesse i straffesaken, slik som personer som har blitt utsatt for razzia etter straffeprosessloven § 194 uten at de i ettertid knyttes til noe straffbart forhold. Ved en razzia vil politiet få kjennskap til en rekke personlige forhold hos ulike personer, og dette vil være personopplysninger som omfattes av taushetsplikt.⁴⁶

3.3.3 Hvordan må opplysningene være tilegnet?

Spørsmålet i dette punkt er hvilken betydning det har for taushetsplikten *hvor* opplysningene kommer til politiets kunnskap. Dette er et spørsmål om hva som ligger i lovens formulering «*får vite om*».⁴⁷

Det kan problematiseres rundt om opplysninger vedkommende tjenestemann har fått kjennskap til utenom tjenstemessig sammenheng, såkalt privat viten, omfattes av taushetsplikten. Utgangspunktet må være at dersom denne private viten bringes inn i straffesaken – typisk ved at den kunnskapen som tjenestemannen besitter fra før bekreftes i en tjenestelig sammenheng – vil denne informasjonen måtte omfattes av taushetsplikten.⁴⁸ På samme vis må opplysninger vedkommende får kjennskap til på tjenestestedet, men utenom hans egne tjenesteoppdrag, omfattes, jf. Ot.prp. nr. 3 *Om lov om endringer i lov 10.*

⁴⁵ Jeg avgrensner meg til å behandle fysiske personer – hvorvidt juridiske personer kan ha personlige forhold forfølges således ikke.

⁴⁶ Bjerke (2001) s. 246.

⁴⁷ Forvaltningsloven § 13 benytter i motsetning til straffeprosessloven § 61a det mer utfyllende begrepet «*det han i forbindelse med tjenesten eller arbeidet får vite om*».

⁴⁸ I Rt. 1994 s. 1632 ble dette lagt til grunn. En lensmannsbetjent ble ansett å ha taushetsplikt etter straffeprosessloven § 61a om en hendelse han først fikk kjennskap til privat, som han senere fikk bekreftet i tjeneste.

februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker side 36. Dette kan gjelde notater som ligger igjen i patruljebilen fra avtroppende skift, opplysninger om pågående aksjoner hentet fra ulike arbeidskanaler på sambandet eller opplysninger gitt fra kollega, selv om dette skjer i strid med vedkommendes egen plikt til å bevare taushet.

Hvorvidt opplysningene er innhentet muntlig, skriftlig eller ved selvsyn er uten betydning, såfremt de er ervervet i tjeneste. Hvis en tjenestemann får tilgang til fortrolig informasjon ved å besiktige et åsted, vil altså denne informasjonen være taushetsbelagt. Ved pressens tilstedeværelse på åstedet vil imidlertid den samme informasjonen tilflyte de deltakende journalister ved selvsyn. Følger det i så fall av straffeprosessloven at journalistene må nektes adgang til åstedet hvis slik informasjon foreligger? Spørsmålet må trolig besvares bekræftende. Taushetsplikten er en aktiv plikt, og det påhviler taushetspliktssubjektene å sikre at informasjonen behandles fortrolig. At en slik nektelse i de fleste tilfeller likevel ikke vil skje, bygger på at det foreligger unntakshjemler som gis anvendelse på slike situasjoner, jf. neste kapittel.

3.4 Taushetsplikt om etterforskningsopplysninger

3.4.1 Innledning

For at politiet skal kunne bedrive en effektiv etterforskning og opprettholde den sosiale ro, er det behov for å holde en del opplysninger om politiets arbeidsmetoder, hvilke midler etaten har til rådighet og hvordan ressursene prioriteres, fortrolig. Slike opplysninger vil jeg med en samlebetegnelse omtale som *etterforskningsopplysninger*.

Bestemmelser til vern av etterforskningsopplysninger er i første rekke straffeprosessloven § 61a annet ledd og politiloven § 24 annet ledd. Førstnevnte bestemmelse verner opplysninger «*som det ut fra hensynet til etterforskningen i den enkelte sak er nødvendig å holde hemmelig*» (min understrekning). Politiloven § 24 annet ledd verner på sin side «*opplysninger om politiets operative virksomhet*

og organiseringen av den, samt opplysninger som det ut fra spanings- og etterretningsvirksomheten er nødvendig å holde hemmelig».

3.4.2 Hvilke opplysninger omfattes av straffeprosessloven § 61a annet ledd?

Straffeprosessloven § 61a annet ledd verner «andre opplysninger» som er nødvendig å holde hemmelig ut fra hensynet til etterforskningen i den konkrete sak. Enhver type opplysninger vil således kunne være omfattet – det er ikke opplysningens *innhold* som er avgjørende, men hvilken *virkning* en avsløring vil kunne ha. Den utformingen § 61a har fått, kan indikere at annet ledd ikke er en selvstendig regel om taushetsplikt for etterforskningsopplysninger. Bestemmelsen kan synes å være et tillegg til første ledd, i og med formuleringen «også for andre opplysninger». Bestemmelsen skal imidlertid forstås som en selvstendig hjemmel for taushetsplikt, jf. NOU 1984:27 side 75. Dette medfører at visse opplysninger vil kunne nyte vern *både* etter første og annet ledd. I så fall vil virkningene av for eksempel et samtykke etter § 61b nr. 1 være forskjellig, all den tid samtykke bare opphever taushetsplikten etter § 61a første ledd nr. 1 og ikke etter § 61a annet ledd.⁴⁹

3.4.3 Hvilke opplysninger er vernet etter politiloven § 24 annet ledd?

Politiloven § 24 annet ledd omfatter to hovedkategorier av opplysninger. For det første belegges opplysninger om «*politiets operative virksomhet og organiseringen av den*» med taushetsplikt. Hva som nærmere ligger i denne formuleringen kan fremstå som uklart, og har vært diskutert i teorien. Av særlig interesse har vært om bestemmelsen beskytter opplysninger om politiets organisering og administrasjon i sin alminnelighet. Politiinstruksen § 5-5 – som regelen i politiloven § 24 er en videreføring av – benytter formuleringen «*polititjenesten og organiseringen av denne i sin alminnelighet, med mindre opplysningene er alminnelig kjent eller alment tilgjengelige.*» Hvorfor ordene «*i sin alminnelighet*» er utelatt i lovteksten, er ikke nærmere omtalt i forarbeidene. Både Myhrer og Auglend legger til grunn at det ikke har vært meningen å gi politiloven § 24 et snevrere

⁴⁹ Nærmere om dette hos Myhrer (2001) a s. 360 – 361.

anvendelsesområde enn politiinstruksen § 5-5.⁵⁰ Avgjørelsen i Rt. 1997 side 1170 bygger tilsynelatende på tilsvarende oppfatning.⁵¹

Av opplysninger som i utgangspunktet er omfattet av taushetsplikt etter § 24 annet ledd første alternativ og politiinstruksen § 5-5 nevnes etatens organisatoriske oppbygning, inndeling i ulike enheter og deres innbyrdes forhold, størrelse og styrkeantall, samt opplysninger om når, hvordan og av hvem tjenesten utøves.

Politi-loven § 24 annet ledd annet alternativ omfatter opplysninger som det ut fra *«spanings- og etterretningsvirksomheten er nødvendig å holde hemmelig»*. Etterretningsbegrepet er i denne sammenheng verdt å presisere. Slik begrepet her benyttes siktes det til etterretning som politifaglig metode, og ikke til etterretning som et stadium forut for etterforskning. Dette innebærer at metodiske etterretningsopplysninger av generell karakter nyter vern etter § 24 annet ledd både før, under og etter etterforskningsfasen. Når det er sagt er trolig denne type tjenestehandlinger ikke blant de mest aktuelle å invitere pressen med på grunnet sin sensitive karakter. Skulle imidlertid et slikt samarbeid være aktuelt, vil store deler av den informasjon som blir kjent omfattes av taushetsplikt.

3.4.4 Når er hemmelighold av generelle etterforskningsopplysninger «nødvendig»?

Det avgjørende for når etterforskningsopplysninger er undergitt taushetsplikt enten etter straffeprosessloven § 61a annet ledd eller politi-loven § 24 annet ledd, er hvorvidt opplysningene er *«nødvendig å holde hemmelig»*. Selv om vurderingsnormen er identisk i de to bestemmelsene, vil momentene i den konkrete vurderingen måtte vektles ulikt, alt etter om hemmelighold er nødvendig ut fra etterforskningen i den enkelte sak eller ut fra hensynet til politiets arbeid i det store.⁵²

⁵⁰ Myhrer (2001)a s. 356 – 359 og Auglend (2004) s. 373 – 374.

⁵¹ Kjæremålsutvalget fant det *«ikke tvilsomt»* at opplysninger om Trondheim politidistrikts bruk av tolker generelt var opplysninger undergitt taushetsplikt etter politi-loven § 24.

⁵² Et særlig spørsmål i den anledning er hvorvidt det er av betydning at bare de tilstedeværende journalister gis innsikt i slike sensitive opplysninger, såfremt de ikke formidles videre til allmennheten gjennom etterfølgende oppslag fra deltakelsen. Dette spørsmålet vil bli behandlet i punkt 4.2 om adgangen til å sette deltakende journalister i en særstilling.

Der pressen inviteres til å delta som observatør i politiets arbeid, er det ikke til å unngå at de vil få innsikt i og kjennskap til politiets arbeidsmåter, etterforskningsmetoder og organisering. Å skildre politiets hverdag vil ofte være det primære formål med deltakelsen. Helt sentralt for gjennomføringen av et slikt samarbeid blir således i hvilken utstrekning slike opplysninger kan kommuniseres videre. Erfaringen fra de større produksjonene viser at særlig vernet av politiets arbeidsmetoder har stått sentralt for politietaten når premissene for deltakelse har vært drøftet i forkant av produksjonene.

Selv der det fra et politifaglig ståsted fremstår som ønskelig med hemmelighold rundt metoder og organisering – det være seg av hensyn til etterforskningen i en konkret sak eller generelt – vil hemmelighold tidvis likevel ikke fremstå som nødvendig. Dette kan for det første skyldes at de opplysningene man ideelt sett ønsker skjermet allerede er kjent av allmennheten. I så fall vil taushetsplikten ikke være til hinder for at deltakende journalister gis kjennskap til disse. Straffeprosessloven § 61b nr. 3 og politiinstruksen § 5-5 gjør uttrykkelig unntak fra taushetsplikten for opplysninger om polititjenesten og organiseringen av denne som er alminnelig kjent eller alminnelig tilgjengelig andre steder. Rettsteknisk fremstår disse bestemmelsene som unntak fra taushetsplikt for opplysninger som er nødvendig å holde hemmelig. De facto fremstår det som unødvendig formalistisk å først reise spørsmål om hemmelighold er nødvendig, før man deretter vurderer om behovet likevel ikke er til stede siden opplysningene allerede er kjent. Selv finner jeg det mer hensiktsmessig å legge til grunn at det beror på et *faglig forsvarlig skjønn* om generelle etterforskningsopplysninger er undergitt taushetsplikt eller ei. Det er trolig dette riksadvokaten gir uttrykk for når det i rundskrivet av 12. februar 1981 punkt 4a heter at utlevering til allmennheten kan skje «*under hensyntagen til ... mulige uheldige virkninger for den videre etterforskning og saksbehandling*». Om opplysningene er alminnelig kjent blir således et *moment* i vurderingen av om hemmelighold av etterforskningsopplysninger er nødvendig. Myhrer oppsummerer treffende når han skriver:

«Løsningen må slik jeg ser det forankres i den skjønnsmessige prosess som avgjør hva det i det aktuelle tilfelle er nødvendig å behandle fortrolig ... Denne

nødvendighetsvurderingen inneholder to elementer: Dels om opplysningen i det hele tatt er av den karakter at den behøver det vern taushetsplikten innebærer. Og dels om det i det konkrete tilfellet er behov for å behandle den fortrolig.»⁵³

At hemmelighold ikke er nødvendig fordi opplysningene allerede er alminnelig kjent, kan for det første skyldes at de metoder politiet benytter krever klar lov hjemmel for å kunne iverksettes, slik at lovverket selv gir anvisning på metodene. Videre vil domstolenes møteoffentlighet gjøre sitt til at politiets fremgangsmåter og metoder bringes ut i det åpne. Den viktigste årsaken i dag er kanskje likevel fremveksten av *internett* som kilde til informasjon. Et nettsøk på ordet «politiradio» gir raskt en link til sider med oversikt over politidistriktenes frekvenser og tildelte arbeidskanaler, dekknavn på ulike enheter og registreringsnummer på sivile kjøretøy i hvert distrikt. Tilsvarende vil man kunne finne svært mye annen informasjon om politiets arbeidsmetoder, tekniske etterforskningsmåter og lignede på nettet.⁵⁴

Et spørsmål som flyter til overflaten når det gjelder opplysninger tilgjengelig andre steder, er om det må stilles krav til en forholdsvis enkel tilgang til disse opplysningene. Frihagen hevder at opplysningene må kunne finnes *«forholdsvis lett og direkte»* for at de skal anses alminnelig tilgjengelig andre steder.⁵⁵ Personlig vil jeg hevde at selv om det kan ta noe tid å navigere seg frem på nettet, krever det lite spesifikk kunnskap å finne denne type informasjon for det store flertall av befolkningen. En reservasjon må trolig gjøres der det krever større faginsikt for å sette sammen biter av informasjon til en helhet som avslører metoder eller annen sensitiv etterforskningsinformasjon. For størstedelen av politiets alminnelige arbeidsmetoder må det imidlertid være forsvarlig å konkludere med at såfremt de aktuelle arbeidsmetoder er tilgjengelige på nettet, vil hemmelighold av slike opplysninger normalt ikke fremstå som nødvendig.

⁵³ Myhrer (2001)a s. 381.

⁵⁴ I forhandlinger med Kripas – før produksjonen av TV-serien med samme navn – ble det fra produksjonsselskapets side argumentert for at en slik serie ikke ville avsløre etterforskningsopplysninger som ikke allerede befant seg i stort monn på internett.

⁵⁵ Frihagen (1979) s. 103. Se også Myhrer (2001)a s. 247 – 248.

Et sentralt poeng når nødvendigheten av hemmelighold skal vurderes, er hvilken *samlet innsikt* allmennheten vil kunne få om politiets metoder og midler hvis opplysninger leveres ut. Auglend fremhever at isolert sett ufarlig informasjon kan, hvis den blir gjort kjent, krysskobles slik at resultatet gir informasjon som burde vært holdt hemmelig.⁵⁶ Dette gjelder i særlig grad ved observerende pressedeltakelse, der lesere og seere får en spesiell *nærhet* til opplysningene: Man får innsikt i hva tjenestemennene tenker, diskuterer seg i mellom og ikke minst se levende bilder av arbeidet trinn for trinn. Sagt på en annen måte er det et spørsmål om *summen* av de opplysninger om politiets arbeidsmetoder som blir gjort kjent, er så vidt omfattende at de likevel ikke kan anses alminnelig kjent eller alminnelig tilgjengelig andre steder.

Er deltakelsen svært omfattende og langvarig, vil spørsmålet etter mitt syn måtte besvares bekreftende. I nødvendighetsvurderingen vil man måtte ta høyde for det økte skadepotensiale som ligger i den form for kommunikasjon aktiv pressedeltakelse er. Det kan være av interesse å se hen til hva riksadvokaten har uttalt om den tilsvarende problemstillingen når uløste straffesaker presenteres i TV-program:

«Presentasjon av uløste straffesaker vil gjerne begynne med en gjennomgang av hva politi og påtalemyndighet har gjort med saken, og hvilke resultater dette har ført til. Det er ikke vanskelig å tenke seg at dette også vil bidra til å avdekke hvordan politiet rent taktisk griper an alvorlige straffesaker. Særlig blir dette spørsmålet aktuelt når det presenteres i en serie av saker. Den enkelte sak avdekker kanskje ikke så meget, men satt i system kan programserien gi betydelig kunnskap om politiets arbeidsmetoder og taktikk. Opplysninger som av hensyn til fremtidige saker ikke burde være allemanns eie.»⁵⁷ (Min understrekning)

Riksadvokatens bekymring for den sammenkobling allmennheten kan gjøre av bitvis informasjon om politiets arbeidsmetoder og taktikk er trolig vel så rele-

⁵⁶ Auglend (2004) s. 373.

⁵⁷ *Presentasjon av uløste straffesaker i TV-program*. Riksadvokatens rundskriv R. 331/90 av 24. oktober 1990.

vant for de TV-serier og større skriftlige reportasjer som bygger på langvarig deltakelse av journalister i politiets arbeid. Således vil man fra taushetspliktsubjektenes side måtte foreta grundigere avveininger ved slike forespørsler enn ved de mer enkeltstående og kortvarige deltakelser.

Det er imidlertid viktig at man i disse overveielsene tar innover seg at omfattende hemmelighold fra politi og påtalemyndighet kan medføre at tilliten til etaten reduseres, noe som i sin tur kan lede til at allmennheten blir mer tilbakeholden med å gi informasjon i straffesaker. En viss grad av åpenhet vil på sin side kunne medføre at etaten får økt tillitt i befolkningen og lettere kan gjennomføre de oppgaver politiet er satt til å gjøre. Pressedeltakelse under politiaksjoner er således et effektivt virkemiddel for å søke å oppnå de grunnleggende preventjons- og tillitshensyn kommunikasjon til allmennheten er tuftet på. Dette taler etter mitt syn for at man i større grad enn ved annen informasjonsutlevering til pressen søker å begrense hemmelighold av etterforskningsopplysninger. Ved større produksjoner vil den tid som går fra deltakelse skjer til materialet publiseres, alene medføre at faren for at sensitive etterforskningsopplysninger avsløres, blir redusert.

3.4.5 Personelle spørsmål knyttet til beslutning om hemmelighold er nødvendig

Det er den enkelte tjenestemann som er pliktig til å etterleve taushetsreglene, og pliktsubjektene står således selv ansvarlig for at reglene etterleves også der det beror på en konkret og delvis skjønnsbasert vurdering om opplysningene er undergitt taushetsplikt eller ei.

Taushetsplikt om etterforskningsopplysninger er imidlertid satt til å verne om politiets interesse i å utøve sitt arbeid på en mest effektiv måte. Dette tilsier at avgjørelsen av om opplysninger av denne karakter kan kommuniseres, må skje på et nivå i etaten som har oversikt over hvilke konsekvenser kommunikasjon kan få. På hvilket nivå avgjørelsen må treffes, må vurderes både ut fra opplysningens karakter og organisasjonens oppbygning og organisering. Det må være klart at en menig tjenestemann på et ordensavsnitt ikke har

kompetanse til å beslutte at sensitive spaningsopplysninger ikke er nødvendig å hemmeligholde.

Kravet til at pliktsubjektene har oversikt over hvilke konsekvenser allmenn kjennskap til etterforskningsopplysninger vil medføre, tilsier at deltakende journalister settes sammen med tjenestemenn som er i ledende roller i anledning det oppdraget journalistene deltar på. Hvorvidt observerende pressedeltakelse vil kunne avsløre sensitiv informasjon om politiets arbeidsmetoder, vil variere alt etter hvilke type oppdrag journalistene følger. Deltakelse på ordinære ordensoppdrag vil i liten grad utløse fare for at sensitive etterforskningsopplysninger avsløres. Annerledes stiller det seg der deltakelsen finner sted i den påfølgende etterforskningsfasen. I et sensitivitetsperspektiv bør trolig journalistene settes sammen med etterforskningsleder eller en denne uttrykkelig utpeker, og ikke alene få følge den enkelte etterforsker i arbeidet. Dette vil nok imidlertid kunne skape misnøye fra de deltakende medier. Generelt har pressen som målsetning å komme tettest mulig på kildene, noe som i praksis vil si den enkelte etterforsker eller tjenestemann. Videre vil drivet i reportasjen – den følelsen seeren eller leseren skal få ved at de slipper tett innpå politiets hverdag – reduseres hvis man ikke kan følge de som står i fremste rekke i arbeidet. En avveining som tar hensyn både til pressens ønsker og behovet for kontroll med informasjonssflyten, vil således kunne være utfordrende.

3.5 Særlig forhold ved opplysninger hentet fra politiets registre

Strafferegistreringsloven § 8 pålegger en særlig streng taushetsplikt for opplysninger hentet fra politiets registre. Slike registeropplysninger vil i stor grad omfattes av taushetsreglene i straffeprosessloven og politiloven. Når registeropplysninger like fullt er underlagt en særskilt regulering, skyldes dette at opplysningene i slike registre kan være av en særlig sensitiv og inkriminerende art. Det strenge vernet registeropplysninger har, illustreres ved at opplysningene utenfor bruk i strafferettspleien kun kan videreformidles i særlige lovhjemlede tilfeller,

jf. strafferegistreringsloven §§ 5 - 7. Det finnes ingen mer generell og skjønnsmessig adgang til videreformidling, noe som har skapt omfattende utfordringer i lys av dagens praktisering av politiets yringsadgang og foranlediget forslaget til ny lov om politiets registre.

Strafferegistreringsloven ble vedtatt i 1971, i en tid før informasjonsteknologien gjennomsyret store deler av politiets arbeid. Loven bygger på en såkalt *silotankegang*, noe som innebærer at hvert enkelt register ses som en silo inneholdende informasjon av en viss sensitiv karakter. Av registre ved lovens ikrafttredelse var i første rekke det sentrale strafferegisteret, lokale bøtereregistre og visse spesialregistre til bruk i straffesaksarbeidet. Dagens teknologiske registerløsninger bryter med denne tankegangen, samtidig som antall registre har økt kraftig de seneste år. Det er nærliggende å sitere politiregisterutvalget som uttaler:

«Samfunnsendringer og endringer i type og mengde kriminalitet har ført til at politiet behandler andre og flere opplysninger enn tidligere. Politiet har utviklet nye registre etter hvert som behovet har meldt seg ... Da strafferegistreringsloven ble vedtatt i 1971 var det umulig å forutse utviklingen både i teknologi og kriminalitet som vi senere har sett ... Dette har medført at regelverket på enkelte punkter og i noen sammenhenger har vært mangelfullt.»⁵⁸

Basert på en erkjennelse av at tiden har løpt fra strafferegistreringsloven, sammenholdt med at en ny politiregisterlov er på trappene, har jeg funnet det lite hensiktsmessig å bruke store deler av rapporten på en fullstendig gjennomgang av strafferegistreringslovens betydning for den aktive pressedeltakelse. Forstått på ordet, innebærer imidlertid loven at det ikke er adgang til å utlevere opplysninger omfattet av taushetsplikt etter § 8 til allmennheten såfremt et register omfattet av loven er kilde til den aktuelle informasjonen.⁵⁹ Dette skaper særlig vansker for den aktive pressedeltakelse hvis man legger til grunn at PO (PolitiOperativt register) omfattes av bestemmelsene i strafferegistreringsloven. PolitiOperativt register består blant annet av vaktjournalen for politidistriktet,

⁵⁸ NOU 2003:21 s. 51.

⁵⁹ Myhrer (2001)a s. 169 flg. og Auglend (2004) s. 378 flg.

der alle innkomne henvendelser, oppdrag, pågripelser og lignende registreres fortløpende gjennom døgnet. Også informasjon fra øvrige registre benyttes hyppig i operativt politiarbeid, men PO står i en særstilling hva gjelder bruk i tjenesten. Med den intensive innhenting av PO-opplysninger som finner sted, fremstår det som praktisk umulig å holde informasjon hentet fra dette registeret unna deltakende journalister.⁶⁰

3.6 Taushetspliktenes innhold ved aktiv pressedeltakelse

Hvilke krav taushetsreglene stiller til politiets tjenesteutøvelse der pressen deltar som observatører til politiets arbeid, utgjør det overordnede tema for hele rapporten.

Det endelige svaret søkes oppsummert i kapittel 6. Når jeg her behandler temaet om pliktreglens krav til tjenesteutøvelsen, er det i første rekke hvordan selve *plikten* er utformet jeg har for øyet. Ofte vil det eksistere hjemmelsgrunnlag for å utlevere taushetsbelagt informasjon – for eksempel fordi vedkommende har samtykket eller informasjonen er anonymisert. I dette punkt analyseres imidlertid pliktens innhold uten å ta høyde for disse unntakene, for å se hvilke krav bestemmelsene stiller til politiets handlemåte der det ikke finnes grunnlag for å blottlegge taushetsbelagt informasjon.

Begrepet «*plikter å hindre*» i straffeprosessloven § 61a og forvaltningsloven § 13 markerer som tidligere pekt på at det her er snakk om en aktiv plikt. Det er ikke tilstrekkelig at fortrolige opplysninger ikke muntlig eller skriftlig formidles til media. Auglend fremhever at vurderingen samlet sett munner ut i om opplysningene er behandlet *forsvarlig*.⁶¹ Når media får delta på et tjenesteoppdrag, vil forsvarlighetskravet innebære at det føres en slik kontroll med de deltakende journalister og fotografer at de ikke får tilgang på opplysninger i større omfang enn hva som er tillatt. Riksadvokaten har blant annet uttalt:

⁶⁰ Politiets utleveringspraksis hva gjelder opplysninger fra PO synes da heller ikke å indikere at man fra etatens side anser opplysninger om aktuelle hendelser som omfattet av den strenge taushetsplikten i strafferegistreringsloven § 8. For eksempel utleverer Oslo politidistrikt daglig et redigert og anonymisert utdrag av vaktjournalen til Aftenposten Aften sin spalte *Døgnet*.

⁶¹ Auglend (2004) s. 371.

«Utgangspunktet må være: Uten samtykke fra den berettigede bør ikke politiet gi pressen adgang til bolig og rom av utpreget privat karakter, eller tilgang til opplysninger av klart personlig karakter (Jf. straffeprosessloven § 61a første ledd og § 61b nr. 1).»⁶²

Praksis knyttet til pressedeltakelse viser at det gjøres omfattende unntak fra det utgangspunkt riksadvokaten her oppstiller. TV-seriene *Politiet*, *Kripas* og *Krimvakta* har alle latt TV-teamene følge med på åsteder av utpreget privat karakter – uten at den berettigede nødvendigvis har samtykket. Riksadvokaten har senere presisert sitt syn på slik deltakelse:

«Et slikt samarbeid vil i seg selv følgelig ikke være et brudd på taushetsplikten idet det faller inn under unntaksbestemmelsen. En annen side er at riksadvokaten flere ganger ... har advart mot denne form for samarbeid og påpekt de farer det medfører.»⁶³

Å føre en faktisk kontroll med hvilke opplysninger pressemedarbeidere får tilgang til i løpet av deltakelsen legger begrensinger på blant annet hvor mange medarbeidere som kan tas med samtidig uten å miste kontroll over gruppen. For politiets del må innvilgelse av et ønske om å delta innebære at det bemannes med nok mannskap til å føre en tilstrekkelig kontroll med journalistene underveis. Dette synes å være et av de sentrale ankepunktene i riksadvokatens kritikk av Oslo-politiet i etterkant av en aksjon mot et massasjestudio i hovedstaden, der flere medier var gitt anledning til å være til stede. Under aksjonen var det ikke tilstrekkelig mange tjenestemenn til stede til å holde fortløpende kontroll med hva journalistene gjorde og hva det ble tatt bilde av. Det synes heller ikke å hjelpe at aksjonen var razziapreget og rettet mot alle som befant seg på massasjestudiet. Riksadvokaten skriver:

«En grunnleggende forutsetning for å gi taushetsbelagte opplysninger til media om straffesaker under etterforskning, er at det tas tilbørlig hensyn til de

⁶² Pressens tilstedeværelse ved og referater fra politiaksjoner. Riksadvokatens brev R. 1215/89 av 30. mai 1989.

⁶³ Uttalelsen er gitt i en klagesak gjengitt i *Statsadvokatene og mediene* s. 56 – 57.

involvertes personvern. Det fremgår... at dette hensyn verken var ivaretatt, eller i særlig grad synes vurdert av aksjonsledelsen.

...

I relasjon til eventuelle mistenkte personer, ville saken befinne seg på anmeldelsesstadiet. At de mistenkte, med politiets mellomkomst, ble eksponert for representanter for massemediene før de var gitt anledning til å forklare seg eller deres forhold nærmere undersøkt, er ikke i samsvar med punkt IV/3 og 5 i riksadvokatens rundskriv.»⁶⁴

Observerende pressedeltakelse skiller seg fra annen informasjonsrettet virksomhet politiet bedriver. Det mest fremtredende særtrekket ved observerende deltakelse ligger i at pressen *fortløpende* gis tilgang til sensitiv informasjon, uten av det i forkant er mulig å bedømme *hva slags* konkrete taushetsbelagte opplysninger som kommer til å bli blottlagt i løpet av deltakelsen. Dette forhold gjør det umulig i forkant å beslutte om den taushetsbelagte informasjonen kan utleveres i kraft av lovens unntaksbestemmelser eller ei. Mangelen på faktiske muligheter til å foreta en sensitivitetsvurdering i forkant av utlevering til de deltakende journalister, har medført at Justitiekanslern i Sverige har satt foten ned for presens observerende deltakelse under oppdrag der sensitive opplysninger risikeres blottlagt. Selv om de svenske taushetsreglene har en noe annen utforming enn de norske, er det interessant å se noe nærmere på den bedømmingen Justitiekanslern foretok i klagesaken⁶⁵ som satte en stopper for praksisen.

Konkret gjaldt saken en klage fra en kvinne som var blitt filmet i sin oppgang etter å ha utløst voldsalarmer hun var utstyrt med. Et TV-team fulgte politipatruljen som responderte på alarmen, i anledning produksjonen av TV-serien *Citypolisen* på svensk TV3. Klagen gjaldt først og fremst i hvilken grad den svenske sekretesslagen åpnet for å pålegge TV-teamet taushetsplikt i den aktuelle situasjonen – et «*sekretessförbehåll*» – med den virkning at TV-teamet var underlagt samme strafferettslige taushetsplikt som polititjenestemennene som sådan.

⁶⁴ Riksadvokatens redegjørelse slik den er gjengitt i *Statsadvokatene og mediene* s. 55 – 56.

⁶⁵ *Fråga om polismyndighets tillämping av sekretessförbehåll för utomstående TV-team fom följt polisens verksamhet.* Justitiekanslern beslut av 21. mars 2001, diariennr. 1719-99-22.

Foruten interessante kommentarer til slike taushetserklæringsers rettslige status og tilblivelse⁶⁶, var det primært den svenske sekretesslagens krav til at vurderingen av om opplysningene var undergitt taushetsplikt måtte skje *konkret og i forkant* av at de ble eksponert for utenforstående, som gjorde det umulig å la pressen følge politiets arbeid. Justitiekanslern skriver:

«Så länge som en uppgift inte materialiserats kan det dock uppenbarligen inte ske någon sekretessprövning och då inte heller någon prövning av förbehållsfrågan. Mot denna bakgrund anser jag att det inte är möjligt att redan i samband med ett tillstånd till den typ av reportage som det nu är fråga om besluta förbehåll enligt 14 kap. 9 § sekretesslagen.»

Alternativet var da at politiet krevde et nytt forbehold for hver sensitiv opplysning som dukker opp underveis i deltakelsen. Dette var i praksis ikke mulig, og Justitiekanslern oppsummerer slik:

«Att under en löpande inspelning av ett TV-program i varje sådan situation besluta om förbehåll förefaller dock inte vara ett realistiskt och praktiskt genomförbart alternativ. En följd blir då att polisens medverkan vid inspelning av TV-program får begränsas till sådana inslag i polisarbetet där risken för ett röjande av sekretessbelagda uppgifter om bl.a. enskildas personliga förhållande er utesluten eller i vart fall minimal.»

I motsetning til etter svensk rett, følger det av den generelle utleverings hjemmelen i straffeprosessloven § 61a første ledd nr. 9 at norsk rett ikke stiller samme strenge krav til en konkret utleveringsprøvelse av hver enkelt opplysning i forkant av eksponeringen, jf. punkt 4.3. Hva gjelder kravet til hemmelighold der opplysningene ikke kan utleveres, stiller imidlertid også straffeprosessloven og forvaltningsloven krav til en aktiv skjerming av opplysningene. Justitiekanslern betraktninger rundt den virkelighet taushetsplikten må utøves under når pressen følger politiets arbeid, er således godt illustrerende for de innvendinger som kan reises mot slikt samarbeid.

⁶⁶ Nærmere om dette i punkt 5.5.

3.7 Særlig om ledelsesplikter

Taushetsreglene pålegger enhver som «*utfører tjeneste eller arbeid for*» politiet plikt til å bevare taushet om sensitive opplysninger. Hvem som således er direkte pliktsubjekter under den tjenesteutøvelse der pressen deltar, reiser få juridiske vansker.⁶⁷

Hva gjelder bestemmelsen i forvaltningsloven § 13, er det imidlertid antatt at ledelsen generelt og personer med konkret lederansvar er omfattet av plikten. Auglend anfører at dette omfatter en plikt til å organisere virksomheten, drive opplæring, innføre sikkerhetsrutiner og ellers legge opp til praktiske forholdsregler slik at taushetsbelagte opplysninger ikke kommer på avveie.⁶⁸ For observerende pressedeltakelse reiser dette særlig spørsmål om hvilken plikt bestemmelsen pålegger den ansvarlige ledelse når pressen tillates å delta.

Normalt vil en slik pressedeltakelse bli godkjent på et høyt ledernivå i politiet. Med det potensielt store omfanget av taushetsbelagt informasjon journalistene i en slik situasjon kan få tilgang til, kan det reises spørsmål om ikke forvaltningsloven § 13 oppstiller et krav til at slik deltakelse godkjennes på et høyt ledernivå – kanskje også på politimesternivå. Det følger av politiloven § 16, sammenholdt med straffeprosessloven § 58, at det er politimesteren som er øverste ansvarlige leder for det aktuelle politidistrikt. Politiiinstruksen § 5-5 fjerde ledd sier at opplysninger til massemedia kun kan gis av politimesteren eller den som har politimesterens tillatelse. Kompetansen kan altså i utgangspunktet delegeres, men det er på sin plass å spørre hvor langt unna avgjørelsen den øverst ansvarlige kan finne seg. Tillatelsen til å lage TV-serie fra hverdagen til politiet i Asker og Bærum ble besluttet av politimesteren i distriktet, etter at spørsmålet var forelagt Politidirektoratet.

Da Novemberfilm AS i 2004 fikk tillatelse til å følge krimvakta ved Oslo politidistrikt over en lengre periode, ble tillatelsen gitt av politimesteren. Politidirektoratet og statsadvokaten var ikke orientert. Det følger av Oslo

⁶⁷ Også studenter ved Polithøyskolen vil omfattes i den tiden de utfører tjenesteoppdrag som del av sin praksis i studiet.

⁶⁸ Auglend (2004) s. 370.

Politidistriks *Generalinstruks for informasjon til media* av 8. mai 1998 punkt 4.2:

«All spesiell tilpasning av informasjon ovenfor media, så som besøk i arresten, følge med ut på oppdrag, tilgang til beslagsrom ol. skal klareres på visepolitimesternivå og med Kontoret for eiendom og sikkerhet og innmeldes til informasjonssjef før tilsang om tilrettelegging gis.»

Både for den enkelte tjenestemann og for ledelsen er taushetspåbudet etter forvaltningsloven § 13 en aktiv plikt. I denne relasjon er det interessant å merke seg at Oslo politidistrikt har utformet et regelverk som – i alle fall et stykke på vei – organiserer etatens mediekontakt. Instruksene gir imidlertid ingen øvrige føringer på *når* og på *hvilke vilkår* en slik deltakelse kan skje. Legger en til grunn at forvaltningsloven § 13 pålegger politiledelsen en aktiv plikt til å utforme praktiske forholdsregler for situasjoner som berører taushetspliktsreglene, kan vanskelig Generalinstruksene sies å oppfylle lovens krav på dette punkt.

Et poeng å merke seg i denne anledning er at plikten ledelsen har til å utforme forsvarlige forholdsregler for å bevare taushetsbelagt informasjon, ikke dispenseres gjennom ulike unntakshjemler i lovverket. Mens en konkret taushetsbelagt opplysning likevel kan bringes videre til de deltakende journalister, for eksempel fordi den berørte har samtykket, jf. forvaltningsloven § 13a første ledd nr. 1, gjelder intet tilsvarende unntak for ledelsens organisatoriske plikter. Som øvrige deler av denne rapporten peker på, er dagens organisering, rutiner og retningslinjer innad i politi langt fra så klare og ryddige som en skulle kunne ønske når det gjelder adgang til å ta pressen med på tjenestehandlinger. Pressedeltakelse under slike omstendigheter vil kunne stride mot de ledelsesplikter taushetsreglene etablerer.

3.8 Forbudet mot krenkelse av privatlivets fred

Som nevnt innledningsvis i kapittel 3, må en analyse av hvilke rettslige skranker som kommer til anvendelse på observerende pressedeltakelse i politiarbeid, favne

bredere enn taushetsreglene alene. Store deler av den tjenesteutøvelse pressen vil ønske tilgang til gjennom observerende deltakelse, vil finne sted i den *private sfære* til de personer det gripes inn mot. For den rene tjenesteutøvelse vil politiet i slike tilfeller ha tvangshjemler for å gripe inn, selv om dette isolert sett vil representere en krenkelse av retten til privatlivets fred. Der pressen følger med under tjenesteutøvelsen, er det imidlertid ikke gitt at tvangshjemplene dekker det ytterligere inngrep pressens tilstedeværelse representerer for den berettigede.

Retten til respekt for sitt privatliv og sitt hjem følger eksplisitt av bestemmelsen i EMK artikkel 8. En tilsvarende rett må kunne utledes av hjemmelskravet som følger av det alminnelige legalitetsprinsippet. Dette innebærer at lovhjemmel er nødvendig for inngrep i privatlivets fred også etter norsk intern rett, såfremt man ikke oppnår samtykke fra den berettigede.⁶⁹

Som nevnt utgjør riksadvokatens rundskriv av 12. februar 1981 det sentrale rettslige grunnlag for utlevering av straffesaksopplysninger til allmennheten. I punkt 4.3 vil jeg se nærmere på rundskrivets innhold og betydning for utlevering av opplysninger til pressen når mediene gis anledning til å observere politiets tjenesteutøvelse. Allerede her finner jeg imidlertid grunn til å peke på at utleveringsadgang i rundskrivs form reiser hjemmelsproblemer – også i forhold til EMK artikkel 8.

Utlevering av personopplysninger til allmennheten vil i seg selv kunne stride med kravene i EMK artikkel 8. Hvorvidt utlevering av personopplysninger i tråd med riksadvokatens rundskriv av 12. februar 1981 *generelt* utgjør en krenkelse i av artikkel 8 vil ikke forfølges videre, annet enn at jeg finner grunn til å påpeke at politiregisterutvalget stiller seg tvilende til om dagens ordning med utlevering til pressen overhodet er i tråd med de krav EMK oppstiller. Utvalget skriver i forhold til reglene i rundskrivet:

«Tatt i betraktning det betydelige inngrep i personvernet adgangen representerer, er regulering i et rundskriv som ikke er offentliggjort neppe forenelig med EMK artikkel 8.»⁷⁰

⁶⁹ Bestemmelsen i Grunnloven § 102 om forbud mot husinkvisisjoner vil ikke bli behandlet.

⁷⁰ NOU 2003:21 s. 365.

Slik jeg forstår utvalget er det i første rekke *lovskravet* etter EMK som ikke kan anses oppfylt ved dagens internrettslige utleveringsregler. At reglene *materielt* sett ikke representerer en krenkelse av artikkel 8 synes forutsatt av utvalget – som foreslår å videreføre en vid og skjønnsmessig utleveringsadgang på linje med den som i dag følger av rundskrivets punkt 4a – under henvisning til at «*kravene etter EMK artikkel 8 ... må anses oppfylt ved det forslag til regulering som følger av utkastets § 26*».⁷¹

Når jeg ikke finner grunn til å bruke mer tid på spørsmålet om utlevering av personopplysninger til pressen generelt representerer en krenkelse av lovskravet i EMK artikkel 8, bygger dette i første rekke på at rettsordenen tilsynelatende aksepterer dagens praksis i påvente av ny politiregisterlov. For denne rapportens del er det i første rekke de *materielle* kravene i EMK artikkel 8 som påkaller nærmere drøftelse der pressen får følge politiet inn på privat grunn.

Det er spesielt formuleringen om borgernes rett til respekt for «*his home*» i EMK artikkel 8 som skaper problemer. Begrepet skal etter kommisjons- og domstolspraksis ikke tolkes for snevert.⁷² For alle praktiske formål vil således EMK artikkel 8 komme til anvendelse der politiets inngripen skjer ovenfor personer som befinner seg i privat bolig. Det kan heller ikke være tvilsomt at politiets tvangsbruk for å sikre seg adgang – og dernest pressens tilsvarende mulighet til å få adgang – utgjør et inngrep i retten til respekt for hjemmet.

I vurderingen av om det likevel er forenelig med konvensjonen at pressemedarbeidere gis adgang til privat bolig der de er sammen med politiet, er det særlig to forhold som springer frem i forhold til EMK artikkel 8 (2). For det første må inngrepet være «*in accordance with the law*». Som over nevnt taler mye for at inngrep i kraft av riksadvokatens rundskriv ikke vil oppfylle kravet, selv om rundskrivets punkt 4a skulle fortolkes slik at det gir hjemmel for pressen til å følge med inn i private hjem. Ser man bort fra lovskravet et øyeblikk, er det like

⁷¹ EMD synes ikke å ha fått seg forelagt spørsmålet om grensene for politiets utleveringsadgang til pressen hva gjelder personopplysninger. Møse (2002) behandler betydningen av EMK artikkel 8 for offentlige registre på sidene 410 – 414, men kommenterer ikke gjeldende problemstilling.

⁷² Niemitz vs. Tyskland avsnitt 27 – 33.

fullt vanskelig å se at punkt 4a kan forstås slik at det gir adgang til privat bolig. Rundskrivet omtaler adgangen til å gi media «*meldinger og opplysninger*», selv om disse skulle være undergitt taushetsplikt. Bestemmelsen taler på ingen måte om en rett til å ta seg inn på privat område. Bestemmelsens plassering – i et rundskriv gitt i medhold av straffeprosesslovens *taushetsregler* – taler også for at bestemmelsen ikke kan forstås som en tvangshjemmel i forhold til den type krenkelse adgang til privat grunn utgjør. Å gi pressen adgang til privat bolig må ses på som en prinsipielt annen form for inngrep i den personlige integritet enn utlevering av personopplysninger politiet besitter.

Når bestemmelsen i riksadvokatens rundskriv ikke hjemler adgang til privat bolig for deltakende pressefolk, kan man reise spørsmål om politiets alminnelige tvangshjemler – for eksempel straffeprosessloven § 192 om ransaking – kan tolkes slik at de også gir hjemmel for å ta med pressen under utøvelsen av det tvangsskritt som iverksettes. Dette er i kjernen et spørsmål om pressedeltakelse i den hensikt å gi et bilde av politiets arbeid, kan anses som et legitimt og således rettmessig *biformål* ved den ellers lovlige beslutningen om tvangsbruk.⁷³ Dersom det opprinnelige formålet med å ta seg inn i privat bolig er i tråd med de krav politiets tvangshjemler stiller, vil også pressens tilstedeværelse være rettmessig såfremt formålet med pressedeltakelsen er et lovlig biformål.

Tor-Geir Myhrer har i PHS Forskning 2007:3 vurdert spørsmålet om politiets tvangshjemler kan benyttes til å gi øvrige enn de utøvende tjenestemenn tilgang til privat grunn. Rapporten omhandler i første rekke de tilfeller der observerende deltakelse benyttes som metode i politiforskningen. Myhrer konkluderer med at dagens internrettslige inngrepshjemler ikke kan tolkes dit hen at de åpner for at reglene også kan fremme formål som er polititjenesten uvedkommende, slik som forskningsprosjekter. Myhrer skriver:

«Det er riktignok slik at verdien av en god og innsiktsfull forskning om politiet som samfunnets maktapparat er av stor samfunnsmessig betydning. Men antall tilfeller som blir skadelidende av at det stilles krav om en klar og utve-

⁷³ Myhrer (2001)b s. 14 – 15.

tydig hjemmel for 'deltakende observasjon' er likevel forholdsvis få, og i et større samfunnsmessig perspektiv er konsekvensene av at enkelte forskningsprosjekter ikke kan gjennomføres som planlagt heller ikke så dramatiske at dette kan 'bære' en utvidende tolkning av tvangshjemler som brukes ovenfor fysiske personer.»⁷⁴

Myhrer finner ikke støtte i verken lovtekst, forarbeider eller rettspraksis for en fortolkning av dagens tvangshjemler til å omfatte at uvedkommende gis adgang til privat grunn sammen med politiet. Heller ikke reelle hensyn kan i følge Myhrer begrunne en slik fortolkning hva gjelder forskeres adgang til privat grunn. I forhold til spørsmålet om politiets tvangshjemler kan gi *journalister* adgang til privat grunn, vil imidlertid de reelle hensyn som kan begrunne en slik fortolkning av hjemlene være noe annerledes enn hva tilfellet er ved forskeres deltakelse. Jeg har imidlertid vanskelig for å se at generelle allmennprevensjons- og offentlighetshensyn kan tillegges en sådan vekt at tvangshjemlene må gis en utvidende fortolkning. Sett i forhold til den ikke ubetydelig tilleggsbelastning det normalt vil være for den berettigede å risikere eksponering i massemedia, samt den risiko som ligger i at materialet pressen får tilgang til i slike tilfeller ikke i tilstrekkelig grad anonymiseres eller på annen måte undergis begrensninger, finner jeg det forholdsvis klart at politiets tvangshjemler ikke åpner for at pressen kan gis tilgang til privat bolig.

En norsk klage til EMD – som endte med forlik før saken ble realitetsbehandlet – er av en viss interesse for temaet.⁷⁵ Klager var i 1994 blitt utsatt for ransakelse av sitt hjem av Oslo-politiets URO-patrulje. Sammen med URO-patruljen den natten var en journalist og en fotograf fra Aftenposten. De to pressemedarbeiderne opplyste ikke klager om at de var journalister, og ba ikke om samtykke til å gå inn i leiligheten sammen med politiet. Den sentrale klagegrunnen var at staten hadde krenket retten til privatliv ved å tillate at de to pressemedarbeiderne var til stede uten at det var innhentet samtykke. Når staten

⁷⁴ *Rettslige problemstillinger knyttet til observasjon som metode i politiforskningen. Gjeldende rett og forslag til ny regulering.* Myhrer, Tor-Geir. PHS Forskning 2007:3. Oslo, 2007 s. 45.

⁷⁵ Klagegrunnene er gjengitt i kommisjonens avgjørelse av 27. mai 1998 om å heve saken, jf. Application No 34471/97.

valgte å forlike klagen, kan det spekuleres i om ikke norske myndigheter så hvor dårlig hjemlet en eventuell tilstedeværelsesrett for journalister er etter dagens regelverk.

Dagens rettstilstand er med andre ord slik at det er høyst usikkert om det overhodet finnes hjemler som kan påberopes som grunnlag for å gi pressen adgang til privat bolig i følge med politiet. Selv om en skulle forutsette at tvangshjemlene åpner for en slik adgang, vil lovskravet i EMK artikkel 8 vanskelig være oppfylt all den tid inngrepet er svakt rettslig foranket gjennom innfortolkning av pressens tilstedeværelsesrett i de generelle tvangshjemler.

Selv med en klar, forutberegnelig hjemmel som sikrer pressen adgang, innebærer trolig EMK artikkel 8 at det må oppstilles visse yttergrenser for hvilke oppdrag pressen kan gis adgang til å følge. Bestemmelsen oppstiller krav til at inngrep i borgernes privatliv må være *forholdsmessig*, noe jeg har vanskelig for å se vil være oppfylt i de tilfeller der den hendelse politiet griper inn mot er av utpreget privat karakter. Dette vil for eksempel gjelde vold i hjemmet, husbråk og lignende. I slike tilfeller er etter mitt syn medienes legitime interesser for å være til stede av begrenset vekt holdt opp mot de involvertes interesse i hemmelighold. Samlet sett innebærer dette at det å gi pressen adgang til å være til stede ved slike særs private konflikter, må tuftes på samtykke fra den eller de berettigede for at praksisen skal være rettmessig.⁷⁶

⁷⁶ Hvilke krav som må stilles til samtykke i slike situasjoner behandles i punkt 4.5.

4 Rettslige grunnlag for pressens observerende deltakelse

4.1 Innledning

Politiets virksomhet er som vi har sett underlagt svært mange og omfattende taushetsregler. Mens pliktreglene i sin rene form ble behandlet i forrige kapittel, skal jeg her se på de ulike unntakene fra taushetsplikten som er aktuelle å påberope som grunnlag for pressedeltakelse i politiarbeid. Fremstilling er lagt opp slik at jeg vil behandle de ulike *kommunikasjonsgrunnlagene* som er anvendelige for informasjonsutlevering til pressen punktvis, slik som anonymisering, samtykke og lignende. Med denne inndelingen håper jeg å få klarest mulig frem på hvilke *måter* politiet kan gjennomføre et slikt samarbeid uten at det går på akkord med taushetsreglene. Til slutt vil jeg knytte noen kommentarer til i hvilken grad politiet i visse situasjoner må sies å ha en *plikt* til å gi ut taushetsbelagt informasjon, og hvordan dette i så fall virker inn på spørsmålet om pressens observerende deltakelse i operativt politiarbeid.

Den praktisk viktigste hjemmelen for å tillate pressen å delta som observatør til politiets arbeid, er punkt 4a i riksadvokatens rundskriv av 12. februar 1981, gitt med hjemmel i straffeprosessloven § 61c første ledd nr. 9. Rundskrivet hjemler den særskilte utleveringsadgangen ovenfor allmennheten i straffesaker – i praksis utlevering til pressen. Slik rundskrivet er utformet, synes riksadvokaten i første rekke å ha hatt den løpende informasjon fra dagsaktuelle saker i

tankene da reglene ble utformet.⁷⁷ Dette innebærer at det er vanskelig å gi dem direkte anvendelse på deltakende presseobservasjon. Her er en et stykke på vei tvunget til å slutte fra de grunnleggende prinsipper reglene i rundskrivet søker å ivareta.

Riksadvokatens rundskriv gjelder direkte kun utlevering av opplysninger «i straffesaker», da det er gitt i medhold av straffeprosessloven. Der pressen deltar i politiarbeidet, vil som tidligere nevnt deler av deltakelsen finne sted utenfor etterforskningsfasen i straffeprosessuell forstand. For opplysninger undergitt taushetsplikt etter politi- og forvaltningslovens regler, utgjør politiinstruksen § 5-5 det sentrale hjemmelsgrunnlaget for kommunikasjon til allmennheten. Det er imidlertid ikke noe i veien for at unntak fra taushetsplikt ovenfor pressen også kan hjemles i øvrige unntakshjemler, for eksempel straffeprosessloven § 61b første ledd nr. 1 og forvaltningsloven § 13a nr. 1 om samtykke. Ofte vil en bestemt opplysning kunne videreformidles med hjemmel i flere bestemmelser.

Innledningsvis er det på sin plass å fremheve at pressens adgang til å *delta* som observatør til politiets arbeid, må holdes atskilt fra spørsmålet om hva slags *informasjon* pressen kan gis tilgang til ved en slik deltakelse. Taushetsreglene forbyr ikke deltakelse fra presse eller andre – det eksisterer ingen lovhjemlede forbud mot å ta med observatører.⁷⁸ Riksadvokaten har uttalt at det ikke ut fra bestemmelsene i straffeprosessloven § 61 følgende kan utledes «noe absolutt forbud mot at pressen informeres om foranstående aksjoner og gis anledning til å være til stede ved disse»⁷⁹. Rent faktisk vil imidlertid en streng fortolkning av taushetsreglene medføre at slik deltakelse vanskelig lar seg gjennomføre.⁸⁰

⁷⁷ En mulig årsak til at rundskrivet ikke omtaler de situasjoner hvor pressen deltar som observatører til politiet arbeid, skyldes trolig at en slik praksis var lite utbredt da rundskrivet ble gitt for 25 år siden.

⁷⁸ Derimot vil mangelen på tvangshjemler legge begrensninger på hva slags oppdrag journalistene kan få følge, jf. punkt 3.8.

⁷⁹ *Pressens tilstedeværelse ved og referater fra politiaksjoner*. Riksadvokatens brev R. 1215/89 av 30. mai 1989.

⁸⁰ Jeg har ikke funnet plass til en drøftelse av i hvilken grad tjenestemenn kan *beordres* til å ha med pressemedarbeidere under tjenesteutøvelsen. Spørsmålet om det arbeidsrettslig sett er adgang for politiledelsen til å pålegge tjenestemenn å ha med presseteam, har liten praktisk betydning all den tid vellykket deltakelse forutsetter et ønske fra de involverte tjenestemenn om å delta i produksjonen.

4.2 *Innehar pressen en særstilling?*⁸¹

Et spørsmål som melder seg ved utlevering til pressen som jeg finner grunn til å behandle før jeg går nærmere inn på de ulike unntak fra taushetsplikt som lovverket oppstiller, er hvorvidt regelverket åpner for at taushetsplikten relativiseres ovenfor pressemedarbeidere i forhold til øvrige uvedkommende. En slik relativisering mellom pressen og øvrige private bygger på en erkjennelse av at den som utleverer informasjon ofte vil ha behov for å fortelle journalisten mer enn hva som er ønskelig at blir publisert. Dette er de såkalte off the record-samtalene som daglig finner sted mellom polititjenestemenn og journalister, og som forutsettes ikke offentliggjort.

Ideen om at man rettmessig kan skille mellom informasjon som publiseres og informasjon som forutsettes ikke brakt til allmennhetens kunnskap, har en særlig viktig plass for spørsmålet om pressens adgang til å drive deltakende observasjon under politiets arbeid. Som fremhevet gjentatte ganger er den faktiske virkeligheten der pressen deltar som observatør av en slik karakter at muligheten til å kontrollere informasjonstilgangen er svært vanskelig. Det letter samarbeidet betraktelig dersom det er rettmessig å gi journalister og fotografer som tas med på tjenesteoppdrag tilgang til taushetsbelagt informasjon for deres egen innsikts del.

Gjeldende taushetspliktsregler i straffeprosessloven, politiloven og forvaltningsloven åpner i seg selv ikke for en særlig regulering av pressemedarbeideres tilgang til taushetsbelagt informasjon. Straffeprosessloven § 61a og forvaltningsloven § 13 benytter begrepet «*andre*» om hvem opplysningene skal holdes hemmelig for.

For straffesaksopplysninger gir som tidligere nevnt straffeprosessloven § 61c første ledd nr. 9 riksadvokaten kompetanse til å fastsette regler som gjør unntak fra taushetsplikt for å informere allmennheten. Verdt å merke seg her er uttalelsene i rundskrivets del III:

⁸¹ Emnet som her behandles må holdes klart atskilt fra spørsmålet om mediernes *samfunnsrolle* hjemler utlevering utover de rammer taushetsreglene setter. Sistnevnte tema vil behandles i punkt 4.7.

«Jeg finner grunn til å understreke at politiet og påtalemyndigheten har et selvstendig ansvar for opplysninger som gis massemedia og senere blir offentliggjort. Dette gjelder både opplysningenes faktiske innhold og avveiningen av de hensyn som taler for og mot offentliggjøring. Det nytter lite å unnskyldes seg med at opplysningene ikke var forutsatt eller tenkt viderefremmet.»

Myhrer antyder at uttalelsen kan tolkes dit hen at det aksepteres at det gis informasjon til pressen som er forutsatt ikke offentliggjort, men at det påhviler den aktuelle tjenestemann å ta med i vurderingen at forutsetningene kan bli brutt.⁸² Riksadvokatens rundskriv er imidlertid skrevet før bestemmelsen i straffeprosessloven ble gitt, og representerer således ingen fortolkning av lovens ordlyd. Selv har jeg vanskelig for å se at uttalelsen åpner for at opplysninger som utvilsomt er taushetsbelagte, kan kommuniseres. Et helt annet forhold er at dette til stadighet skjer. Selv vil jeg fremheve uttalelsene fra riksadvokaten i den tidligere nevnte klagesaken etter Aftenpostens deltakelse under husransakelse som et argument som trekker i retning av at pressens medarbeidere kan nyte en særlig stilling. Riksadvokaten skriver:

«I denne konkrete saken er det ikke påberopt at journalisten eller fotografen benyttet opplysningene fra ransakelsen/pågrepelsen på en uheldig eller krenkende måte. Det synes derfor mindre treffende når statsadvokaten fastslår 'at det er lite tvilsomt at det objektivt sett foreligger taushetsbrudd fra politiets side', med mindre dette er slik å forstå at straffeprosessloven § 61 c nr. 7 og 8 er gitt anvendelse»⁸³

For informasjon innhentet utenfor straffesak og således taushetsbelagt etter politi- og forvaltningslovens regler, er det i første rekke politiinstruksen § 5-5 tredje ledd, første punktum som kan gi støtte for at det er grunnlag for å relativisere taushetsplikten avhengig av hvem som er mottaker av informasjonen. Bestemmelsen lyder:

⁸² Myhrer (2001)a s. 391 – 392.

⁸³ Gjengitt i *Statsadvokatene og mediene* s. 56 - 57.

«Med de begrensinger som følger av lov, og så langt som det ellers finnes mulig og tjenestemessig forsvarlig, skal politiet på forespørsel gi almenheten og massemedia opplysninger om etaten og dens arbeid.»

Denne bestemmelsen må ses i forhold til de skjønsmessige uttrykk i politiloven og politiinstruksen om hva som er taushetsbelagt etter disse bestemmelsene. Vurderingstema er som redegjort for i punkt 3.4.4 hva som er «*nødvendig å holde hemmelig*», jf. politiloven § 24 andre ledd og politiinstruksen § 5-5 første ledd. At visse opplysninger om politiets operative virksomhet må holdes unna allmennheten, innebærer nødvendigvis ikke at utvalgte, deltakende pressemedarbeidere ikke kan gis denne informasjonen. I den konkrete vurderingen av om hemmelighold er nødvendig, vil nettopp det forhold at informasjonen forblir hos et fåtall journalister kunne være av betydning. På bakgrunn av en slik fortolkning av politiloven og -instruksen kan det med en viss styrke hevdes at det utenfor straffesaker foreligger en adgang til å sette pressens medarbeidere i en særstilling.⁸⁴

Hva gjelder nyere lovarbeid, er det interessant å se at det synes å foreligge noe ulikt syn på spørsmålet i henholdsvis politiregisterutvalget og straffelovskommisjonen.

Politiregisterutvalget viser til dagens regler i straffeprosessloven § 28 og påtaleinstruksen § 4-1, der offentlighet er gjort til en generell rett, og finner ingen grunn til å gi pressen en særrett i sitt lovforslag, jf. NOU 2003:21 side 213.

Straffelovskommisjonen på sin side, åpner i delutredning VIII for at pressen gis en særrett i forhold til øvrige hva gjelder innsamling og oppbevaring av hemmelige opplysninger. Etter kommisjonens syn tilsier pressens kontrollfunksjon og respekten for ytringsfrihetsidealet at slik innsamling ikke strafflegges som forbudt etterretningsvirksomhet. Kommisjonen skriver:

«De sikkerhetsproblemer som kan oppstå ved at pressen på denne måten straffritt kan få hånd om hemmelige opplysninger ... er etter utvalgets oppfat-

⁸⁴ Auglend (2004) kommenterer ikke dette forhold spesielt, men fremhever på s. 396 at informasjonsplikten etter politiinstruksen § 5-5 er en aktiv plikt, og at det er viktig med et åpent og positivt samarbeid med massemedia.

ning ikke sterke nok til å begrunne en annen regel ... Personer eller institusjoner med 'aktverdig grunn' må dessuten normalt antas å opptre ansvarsbevisst – praktisere selvjusit og forsvarlighet i behandlingen av sensitive opplysninger.»⁸⁵

Kommisjonens uttalelser er interessante i to henseende hva gjelder spørsmålet om den særrett mediene gis gjennom forslaget. For det første fremheves pressens funksjon som samfunnskontrollerende institusjon – tilsvarende den rolle EMD har tillagt betydelig vekt under begrepsbruken «public watch dog». For det andre synes kommisjonen å legge vekt på det forhold at pressen har et velfungerende selvkontrollsystem. At pressen på selvstendig grunnlag utøver kontroll med hvilke opplysninger som publiseres, både hva gjelder sensitive samfunnsopplysninger og sensitive personopplysninger, gjør at betenkelighetene ved at pressemedarbeidere besitter slike opplysninger er mindre enn om allmennheten som sådan gis tilgang til tilsvarende informasjon. Dette er betraktninger som jeg finner interessante for spørsmålet om pressen på straffesaksområdet for øvrig må gis en tilsvarende særrett. På den annen side kan man hevde at det forhold at pressen allerede er gitt forholdsvis omfattende tilgang til informasjon gjennom straffeprosessloven § 61c første ledd nr. 9 og riksadvokatens rundskriv, medfører at behovet for en særrett ikke er like sterkt på straffesaksfeltet som på det rettsfeltet kommisjonen her behandler.

Når jeg like fullt finner at pressemedarbeidere bør settes i en særstilling i forhold til allmennheten som sådan også på straffesaksfeltet, bygger dette i første rekke på det særlige behov som kan melde seg for å gi pressemedarbeidere informasjon utover hva som ellers fremstår som rettmessig. Ofte vil politiet ha legitime behov for å gi journalister utfyllende detaljer om saken for å skape forståelse for at visse opplysninger ikke bør publiseres av etterforskningshensyn. Tidvis vil dette kunne være opplysninger pressen på egen hånd har skaffet seg, men som blant annet av hensyn til senere avhør av mistenkte og andre er kritisk at forblir ukjent for allmennheten.

Et eksempel kan tjene til illustrasjon: Under etterforskningen av drapet på Dereka Maria Mikula i mars 2003 sikret Kripos seg hva man antok var avtrykk

⁸⁵ NOU 2003:18 *Rikets sikkerhet: Straffelovkomisjonens delutredning VIII s. 73.*

av drapsmannens fottøy. VG kunne dagen etter bringe bilder av teknikere som sikret skoavtrykket, noe politiet mistenker førte til at vedkommende som er dømt for drapet kastet sine sko. Det ble aldri funnet sko hos gjerningsmannen som samsvarte med de avtrykkene som var avsatt på åstedet, og politiets omfattende søk på lokale avfallsdeponier gav ingen resultat. Det er åpenbart at etterforskningen hadde tjent på at det ikke ble allment kjent at det var sikret fotavtrykk på åstedet. I en slik situasjon burde politiet etter mitt syn – forutsatt at de var klar over avisens kjennskap til fotavtrykkene – forklart viktigheten av at fotavtrykket ikke ble kjent, uten at dette innebar noe brudd på taushetsplikt.⁸⁶

I juridisk teori synes Myhrer å være alene om å behandle spørsmålet. Han finner at «*det må være grunnlag for en viss relativisering av taushetsplikten i straffesaker i favør av representanter for massemediene*»⁸⁷. Dette begrunnes i første rekke med det særlige informasjonsbehov som gjør seg gjeldende i straffesaker. I tillegg fremheves at pressen på pådømmelsesstadiet er gitt visse særrettigheter. For det første er pressen blant de som etter domstolloven § 127 er gitt adgang til å overvære rettsmøter som føres for lukkede dører, jf. Rt. 1988 side 1207. Dernest er pressen gitt tilgang til dommer utover hva som ellers gjelder for allmennheten, jf. forskrift om offentlighet i rettspleien §§ 10 og 11.

Hva gjelder politiets egen praksis der pressen tillates å delta som observatør, er det interessant å merke seg hvordan TV-serien *Politiet* ble produsert. Politiledelsen i Asker og Bærum gav TV-teamet full tilgang til alle oppdrag de var med på. Dette ble kompensert ved at politiledelsen hadde betinget seg rett til å godkjenne hva som senere ble tatt med i det endelige produktet, samt at fotografene som var til stede hadde skrevet under på taushetserklæringer⁸⁸. Politimester Torodd Veiding uttaler at politidistriktet vurderte personvernspør-

⁸⁶ Nå er det selvsagt ingen garanti for at avisen ikke ville trykket opplysningene til tross for en slik henvendelse. Jeg tror imidlertid avisen i det minste ville utsatt publiseringen av fotavtrykkfunnet såfremt de fikk tilstrekkelig god nok informasjon og begrunnelse for hvorfor publisitet ville skadet etterforskningen. I den anledning viser jeg til en undersøkelse gjengitt i *Kulturforskjell og tilpasning: Journalisters forhold til politi, påtalemyndighet og domstoler* utført av Sigurd Høst og Gunnar Bodahl-Johansen (IJ-rapport 4/2001) som viser at over 60 prosent av journalistene intervjuet i undersøkelsen det siste året har holdt tilbake informasjon fordi publisering ville skade etterforskningen.

⁸⁷ Myhrer (2001)a s. 391.

⁸⁸ Den rettslige betydningen av slike erklæringer behandles i punkt 5.5.

målet opp mot hva som ble vist TV-seerne i ettertid, og at dette bygget på en parallell til den relativisering rettsordenen har åpnet for ved å tillate pressen å sitte inne i lukkede rettsmøter med referatforbud. Verdt å merke seg er at Politidirektoratet gjennom hele produksjonen var inneforstått med politidistriktets vurderinger og avgjørelser, uten å reise innvendinger mot fremgangsmåten. Denne praksisen kan indikere at man fra etatens side mener gjeldende rett gir adgang til en relativisering av taushetsplikten i forhold til mediene.

Skal man sammenfatningsvis forsøke å dra slutninger fra drøftelsen over, mener jeg det er forsvarlig å hevde at pressen rettmessig kan gis utvalgt taushetsbelagt informasjon som forutsettes ikke offentliggjort. Rett nok reiser en slik praksis betenkeligheter både i forhold til personvern hensyn og til en viss grad hensynet til en mest mulig effektiv straffeforfølgning, men disse betenkelighetene kan søkes begrenset ved at det føres kontroll med at informasjonen ikke misbrukes i ettertid.⁸⁹

4.3 Nærmere om den generelle utleveringshjemmelen i strpl. § 61c første ledd nr. 9 og tilhørende rundskriv fra riksadvokaten av 12. februar 1981

4.3.1 Innledning

I henhold til straffeprosessloven § 61c første ledd nr. 9 er taushetsplikt ikke til hinder for «*at statsadvokaten, politimesteren eller den disse gir fullmakt, gir allmennheten informasjon om straffesaker i samsvar med regler gitt av riksadvokaten*». Innføringen av bestemmelsen var begrunnet med at offentlighet i straffesaksbehandlingen var ansett som en nødvendig forutsetning for at et av primærformålene – allmennprevensjon – skulle oppnås.⁹⁰ Samtidig vil, som nevnt i kapittel 2, kjennskap til politiets kriminalitetsbekjempelse ha en bero-

⁸⁹ I det videre vil det bli lagt til grunn at pressen kan gis tilgang til taushetsbelagt informasjon underveis i deltakelsen. Den videre fremstilling av hvilke krav taushetsreglene stiller til deltakende presseobservasjon, vil således primært knytte seg til hvordan publiseringen må skje for at reglene ikke krenkes.

⁹⁰ NOU 2003:21 s. 210 og Bjerke (2001) s. 269.

ligende effekt på allmennheten, og styrke publikums tillit til etaten. Til slutt er informasjon om straffesaksbehandlingen en nødvendig forutsetning for at allmennheten kan føre den nødvendige kontroll med politiets virksomhet og etatens prioriteringer.

Når straffeprosessloven § 61c første ledd nr. 9 og det tilhørende rundskrivet fra riksadvokaten av 12. februar 1981 normalt fremheves som det sentrale rettslige grunnlaget for utlevering av informasjon til pressen, skyldes dette at disse reglene gjør et *generelt* unntak fra taushetsplikt til fordel for allmennhetens informasjonsbehov. Den vesentlige forskjellen mellom bestemmelsen i straffeprosessloven § 61c første ledd nr. 9 og øvrige unntakshjemler i lovverket er at førstnevnte tilsynelatende gir allmennheten krav på informasjon som risikerer å gå *på bekostning* av den berettigedes interesser. Reglene om anonymisering, samtykke og lignende tar i større grad hensyn til den berettigede ved at identitet utelates eller vedkommende selv gis adgang til å bestemme om utlevering skal skje.

En annen viktig årsak til at regelen i straffeprosessloven § 61c første ledd nr. 9 er av sentral betydning ved utlevering til allmennheten, er at bestemmelsen er det nærmeste man kommer en klar hjemmel for å tillate at det gjøres slike inngrep i den berettigedes privatsfære som utlevering av personopplysninger til allmennheten representerer. Som nevnt i punkt 3.8 er imidlertid slike inngrep svakt rettslig fundert og i dårlig harmoni med lovskravet etter EMK, noe som søkes endret i utkastet til ny politiregisterlov § 26, jf. NOU 2003:21 side 211 – 212. Som jeg senere kommer til, tilsier de særlige personvernforhold som aktualiseres ved observerende pressedeltakelse etter mitt syn at det gis eksplisitte regler for slik deltakelse.

4.3.2 Grunnleggende hensyn i riksadvokatens rundskriv

Riksadvokatens rundskriv bygger på de hensyn som ligger bak straffeprosessloven § 61c første ledd nr. 9. Selv om rundskrivet hjemler en generell kommunikasjonsadgang for taushetsbelagte straffesaksopplysninger, er det på sin plass å fremheve at de nærmere regler for når og på hvilke måte kommunikasjon skal skje, langt på vei bygger på det samme system som de øvrige unntakshjemlene.

Dette innebærer for eksempel at kommunikasjon i utgangspunktet skal skje i anonymisert form, jf. rundskrivets punkt 3.

Rundskrivets del I – III angir de motiver riksadvokaten har lagt vekt på ved utformingen av de nærmere regler i rundskrivet. I en situasjon der den rettslige stillingen for pressens deltakelse i politiarbeid fremstår som så vidt uklar, må motivene rundskrivet søker å ivareta tillegges vekt når den nærmere grensegang skal gås opp. I og med at riksadvokatens rundskriv ble gitt forut for taushetspliktreglene i straffeprosessloven og ble videreført gjennom bestemmelsen i § 61c første ledd nr. 9, synes lovgiver indirekte å ha sluttet seg til de motiver riksadvokaten fremhever. Dette må få betydning for motivenes rettskildemessige vekt.

Riksadvokaten benytter begrepet «*almenhetens behov og krav på opplysninger*», og fremhever medias kontroll- og opplysningsfunksjon. Videre anføres det at utlevering av informasjon kan bidra til å rette opp misforståelser og korrigere uriktigheter. Mot disse hensyn fremhever riksadvokaten personvern hensyn for de involverte parter, og etterforskningsmessige hensyn som taler for tilbakeholdenhet. I punkt II heter det at det bør:

«vises forståelse for almenhetens behov for å bli informert om behandlingen av straffesaker. Hensynet til straffesystemets almenpreventive funksjon vil også kunne tale for en slik (begrenset) offentliggjøring.»

Som Myhrer bemerker, peker ikke uttalelsene i rundskrivet mot allmennprevensjon som det sentrale hensyn for reguleringen – snarere fremstår allmennprevensjon som et støtteargument for allmennhetens generelle informasjonsbehov. Jeg har imidlertid ingen vanskeligheter med å slutte meg til Myhrer når han uttaler:

«det [kan] etter mitt skjønn neppe være tvil om at det er hensynet til straffeforfølgningens kriminalitetshindrende virkning – dvs. konkret forebygging og allmennprevensjon, samt dens evne til å bevare den sosiale ro, som må være de omstendigheter som begrunner at taushetsbelagte opplysninger i

større utstrekning enn det som ellers gjelder, kan gjøres kjent for allmennheten på dette forvaltningsområdet.»⁹¹

4.3.3 Hvilke opplysninger kan utleveres i kraft av rundskrivet?

Under dette punkt skal jeg se nærmere på hvilke opplysninger som kan utleveres til allmennheten i kraft av de regler riksadvokaten oppstiller. Av interesse er i første rekke i hvilken grad rundskrivet hjemler utlevering av opplysninger under pressens deltakende observasjon *utover* hva som følger av de øvrige unntakshjemlene i straffeprosessloven.

Rundskrivets del IV stiller for det første krav til hvilke *formål* utlevering av taushetsbelagte opplysninger må ivareta for at utleveringen skal kunne hjemles i rundskrivets regler. Det heter i punkt nr. 4a at opplysninger kan gis for å «*medvirke til en saklig og nøktern rapportering og omtale i massemedia om strafforfølgning og behandling av straffesaker*».

En invitasjon til pressen – eller innvilgelse av en forespørsel fra pressen – om å delta som observatører vil normalt ha et aktverdig formål, i tråd med hva rundskrivet oppstiller. Gjennom tett tilstedeværelse vil politiet tydeligere kunne formidle saklig og korrekt informasjon. Samtidig vil en slik presentasjon kunne virke avskrekkende og således kriminalitetsforebyggende. En rapportasje der media er tett på politiets arbeid med å bekjempe kriminell aktivitet har sterk gjennomslagskraft. Dette gjelder i særlig grad TV-mediet, som «treffer» seeren på en virkningsfull måte. Dette var formentlig formålet til Oslo-politiet da de inviterte utvalgte medier til å delta på massasjestudioaksjonen. Det heter i redegjørelsen fra riksadvokaten at pressen ble tatt med «*for å skape oppmerksomhet om at politiet gjorde noe med den ulovlige prostitusjonen og dermed oppnå en avskrekkende effekt*», jf. *Statsadvokatene og mediene* side 55. Riksadvokaten har da heller ikke i sin redegjørelse i kjølvannet av saken kritisert formålet med pressens tilstedeværelse.

⁹¹ Myhrer (2001)a s. 398. Påtaleinstruksutvalget synes å tolke riksadvokatens rundskriv på samme måte, jf. NOU 1984:27 s. 82.

Man må imidlertid stille opp visse yttergrenser for hvilket formål som kan tilgodeses ved aktiv pressedeltakelse i lys av sakelighets- og nøkternhetskravet. Taushetsbelagt informasjon kan ikke videreformidles alene ut fra underholdningsformål eller for å tilfredsstille den journalistiske interesse.⁹² Det vil imidlertid kunne oppstå situasjoner der en fra politiets side kan mistenke at pressens motiver for å delta er andre enn de rent saklige og nøkterne. For eksempel vil en deltakelse som alene er motivert med at slike reportasjer kan virke salgsfremmende, vanskelig sies å oppfylle rundskrivets formål.

Kravet til legitime formål for pressedeltakelse må trolig også innebære at det stilles visse krav til en ryddig og delvis formalisert søknadsprosess i forkant. Personlige erfaringer tilsier at dette ikke alltid skjer – spesielt ved de enkeltstående og mindre omfattende hospiteringer. Ryddighet på dette punkt vil medføre at det i ettertid oppstår mindre uenighet rundt hvilke krav som ble stilt for å tillate deltakelse. Fra politiets side er det imidlertid ikke mulig å fullt ut forsikre seg mot at pressen ikke velger å gå utenfor de avtalte premisser. Pressen følger sine egne regler og sin egen etiske overbevisning når de tar stilling til hva som skal publiseres. Konflikten mellom avtalte publiseringsregler og pressens etiske overbevisning settes særlig på prøve hvis de deltakende journalister får kjennskap til graverende eller samfunnsmessige viktige forhold underveis, som etter medieetiske normer bør publiseres. Pressen vil i slike situasjoner i mindre grad enn de fleste andre føle seg bundet av den avtale som er inngått.

Det må presiseres at bruk av materiale i strid med avtalte premisser hører til sjeldenhetene. Derimot vil det nok ofte foreligge divergerende syn hos politi og media på hva slags informasjon som fremstår som mest viktig å viderebringe i etterkant av en aksjon. Denne *redaksjonelle* vurderingen av hvilket innhold som gjør det publiserte materialet best, vil pressen ha sterke forestillinger mot at politiet skal kunne påvirke.

Det neste spørsmålet som melder seg er *hva slags* taushetsbelagte opplysninger som kan utleveres i kraft av rundskrivet. Dette er ikke presist angitt i rund-

⁹² Myhrer (2001)a s. 400.

skrivet. I så måte fremstår reglene om utlevering til allmennheten som spesielle, og følger opp den svært skjønnessige utleveringsadgangen som er etablert gjennom bestemmelsen i straffeprosessloven § 61c første ledd nr. 9. Utlevering skal skje «*under hensyntagen til personvern og mulige uheldige virkninger for den videre etterforskning og saksbehandling*», jf. rundskrivet punkt 4a.

Som nevnt bygger rundskrivet på at opplysninger utleveres til allmennheten i anonymisert form. Unntak fra taushetsplikt for anonymiserte opplysninger følger imidlertid direkte av bestemmelsen i straffeprosessloven § 61b nr. 2. For spørsmålet om riksadvokatens rundskriv *utvider* utleveringsadgangen i forhold til straffeprosesslovens øvrige regler, må man vurdere nærmere hva som ligger i begrepet «*under hensyntagen til personvern*».

Formuleringen indikerer at taushetspliktssubjektene må foreta en *interesseavveining* av den berettigedes interesse i hemmeligholdt opp mot de hensyn riksadvokaten fremhever som motiverende for å gi allmennheten opplysninger i straffesaker. Vurderingen må nødvendigvis bli konkret, der hensynet til allmennprevensjon og samfunnskontroll i så tilfelle må ha en slik vekt at det fremstår som rettmessig å gjøre unntak fra anonymisering på bekostning av den berettigedes interesser.

Rundskrivet selv nevner noen tilfeller der hensynet til den berettigedes personvern må stå tilbake. Dette gjelder for det første der kommunikasjon skjer for å advare mot fare og for å oppklare lovbrudd, jf. rundskrivets punkt 4c. I slike tilfeller kan det være rettmessig å offentliggjøre identiteten til den berettigede for at formålet med kommunikasjonen skal oppnås. For det andre gir punkt 4b adgang til å gi opplysninger om identitet for å hindre at mistanke rettes mot uskyldige. Ingen av disse to tilfellene har imidlertid særlig praktisk betydning for pressens observerende deltakelse i politiarbeid.

Utenom disse tilfellene synes det vanskelig å finne eksempler på situasjoner der sensitive personopplysninger kan utleveres i sin rene form *alene* for å søke og

ivareta informasjons- og prevensjonshensyn.⁹³ I så måte kan det hevdes at rundskrivet ikke representerer en særlig utvidet kommunikasjonsadgang utover hva som følger av straffeprosessloven selv, annet enn å uttrykkelig fastslå at lovens øvrige kommunikasjons hjemler kan gis anvendelse også ved utlevering til massemedia. Rundskrivet kan imidlertid tillegges den betydning at riksadvokaten oppstiller visse tilleggskrav til hvilke formål kommunikasjonen til media må ha for å være rettmessig, selv der personvern hensynet er ivaretatt på annet vis gjennom anonymisering, samtykke eller lignende.

4.3.4 Rundskrivets betydning for taushetsbelagte opplysninger utenfor straffesak

Til slutt i dette punktet skal jeg knytte noen kortfattede kommentarer til hvilken betydning det har for pressens adgang til å følge politiets arbeid at riksadvokatens rundskriv i utgangspunktet kun regulerer utleveringsadgangen i straffesaker.

For opplysninger om noens *personlige forhold* underlagt taushetsplikt etter forvaltningsloven § 13, finnes det ingen tilsvarende generell bestemmelse verken i loven selv eller i rundskriv fra justisdepartementet⁹⁴. Forvaltningsloven er som tidligere nevnt ikke tilpasset politiets utadrettede virksomhet, og lovgiver har ikke tatt hensyn til det særlige informasjonsbehov som gjør seg gjeldende ved etatens tjenesteutøvelse.

For de fleste anledninger der pressen deltar som observatører til politiets arbeid, vil den aktuelle sak personopplysningene knytter seg til, være eller forholdsvis raskt gå over til å være, en straffesak. I så tilfelle kommer riksadvokatens rundskriv til anvendelse. En del alminnelige ordensoppdrag løses imidlertid

⁹³ Myhrer finner at tilsvar på kritikk som ikke kan forklares uavhengig av de omstendigheter som er egnet til å avsløre hvem saken gjelder, kan utgjøre et særlig forhold som gjør det berettiget å fravike kravet til anonymisering, jf. Myhrer (2001) a s. 397.

⁹⁴ Justisdepartementets rundskriv G-56/81 av 19. februar 1981 *Politiets forhold til massemedia* omhandler i første rekke kommunikasjon av *generelle* opplysninger til massemedia. Hva gjelder personspesifikke opplysninger heter det i rundskrivet at den daværende § 34 i politiinstruksen «ikke må tolkes slik at den er til hinder for at det fra politiets side gis opplysninger om personlige forhold ... som omfattes av unntakene i fvl. §§ 13a og 13b, jfr. § 13 annet ledd».

uten at straffesak innledes – typisk de såkalte OPS-sakene (oppgjort på stedet). Under slike oppdrag vil det kunne fremkomme opplysninger om personlige forhold som er undergitt taushetsplikt etter forvaltningsloven § 13. Det fremstår for meg som lite konsekvent at taushetsregimet er mer omfattende for denne typen saker enn hva tilfellet er for straffesaker. Det kan reises spørsmål om reglene i riksadvokatens rundskriv kan gis analogisk anvendelse på denne gruppen opplysninger. I riksadvokatens etterforskningsrundskriv⁹⁵ kommenterer riksadvokaten OPS-sakene i forhold til etterforskningsbegrepet. At den høyere påtalemyndighet tilsynelatende mener seg berettiget til å gi instruks i forhold til disse sakene, gir inntrykk av at i alle fall riksadvokaten selv mener å ha hjemmel til å instruere også utenfor straffesaksområdet.

Gode reelle grunner taler for at kommunikasjonsadgangen er lik for straffesakene og OPS-sakene. Normalt vil publisitet rundt ordensoppdrag fremstå som mindre graverende og belastende for den berettigede enn hva tilfellet er med straffesaker. Kommunikasjon av informasjon om den del av politiets tjeneste som skjer utenfor straffesak fremmer hensynet til den sosiale ro og publikums tillitt til etaten med samme styrke som i straffesaker. Dagens rettslige reguleringsform gjør det imidlertid vanskelig å se at et rundskriv fra riksadvokaten – hvis instruksjonsmyndighet er knyttet til straffesaksbehandlingen – kan gis anvendelse på den del av politiets tjeneste som er undergitt Politidirektoratets kontroll. Forvaltningslovens taushetsregler er strengt positivrettslige, og det må forutsettes klar hjemmel for unntak fra taushetsplikt. Dette må innebære at det ikke er adgang til å utlevere opplysninger fra oppdrag som aldri blir en straffesak utenom i de tilfeller der forvaltningsloven gir adgang til dette. Forholdet illustrerer etter mitt syn den uheldige rettslige reguleringsformen som i dag gjelder når reglene om taushetsplikt og ytringsrett er spredt i ulike lover.

⁹⁵ *Etterforskning*. Riksadvokatens rundskriv Del II – nr. 3 / 1999 av 22. desember 1999 punkt 3.

4.4 Anonymisering

4.4.1 Innledning

Anonymisering utgjør et svært sentralt grunnlag for utlevering av taushetsbelagt informasjon fra politiet til massemedia generelt. Svært ofte utleveres informasjon som klart omhandler for eksempel «*noens personlige forhold*» – slik som at en person er siktet for et straffbart forhold – uten at det gis informasjon om hvem vedkommende er. Adgangen til å utlevere taushetsbelagt informasjon så fremt den er anonymisert er uttrykkelig hjemlet i straffeprosessloven § 61b nr. 2 og forvaltningsloven § 13a nr. 2.

Den faktiske virkelighet ved pressedeltakelse under politiaksjoner innebærer at total anonymisering ikke lar seg gjennomføre. Pressens utsendte kan ikke holdes på en slik avstand at de ikke har mulighet til ved selvsyn å se hvem som er mistenkt, skadelidt og liknende. Når anonymisering like fullt vies så vidt mye omtale, bygger det på en forutsetning om at det er adgang til å stille medias representanter i en særlig betrodd stilling under deres deltakelse i aksjonen, jf. punkt 4.2. Er media gitt en slik særrett, fremstår anonymisering som et aktuelt grunnlag for videreformidling av taushetsbelagt informasjon til allmennheten gjennom de etterfølgende oppslag i avis eller innslag i TV.⁹⁶

4.4.2 Krav til anonymiseringens omfang

Straffeprosessloven § 61b nr. 2 og forvaltningsloven § 13a nr. 2 tillater at taushetsbelagte opplysninger kommuniseres når «*behovet for beskyttelse må anses varetatt ved at de gis i statistisk form eller ved at individualiserende kjennetegn utelates på annen måte*». Bestemmelsene stiller i så måte to krav: For det første må kjennetegn utelates, dernest må dette skje i en slik utstrekning at behovet for beskyttelse er ivarett.

⁹⁶ Anonymisering er uten praktisk interesse for utleveringsadgangen hva gjelder sensitive etterforskningsopplysninger. Slike opplysninger mister klarligen ikke sin sensitive karakter ved at de gis i anonymisert form.

Bestemmelsene innebærer at det i de fleste tilfeller ikke er tilstrekkelig å utelate navn og personalia. Hva som nærmere kreves for at behovet for beskyttelse skal anses ivaretatt må vurderes konkret. Utgangspunktet må være at den som har krav på taushet stilles i samme situasjon som om opplysningene ikke var blitt kommunisert overhodet. Det må være en *«rimelig grad av sikkerhet for at folk ikke kan identifisere den personen opplysningene gjelder, uten at det kreves betydelige anstrengelser hos mottakeren»*, jf. NOU 2003:21 side 201 – 202. Sentralt blir således hvorvidt de opplysninger som gis kan knyttes sammen med øvrig informasjon mottakeren besitter slik at det muliggjør identifisering – den såkalte koblingsrisikoen.

Myhrer og Rasmussen bygger sine fremstillinger av koblingsrisikoen på en glidende skala fra det sikre til det umulige.⁹⁷ Ytterpunktene representerer her ingen særlige vansker. Opplysninger formidlet i en form som gjør det umulig å identifisere vedkommende vil selvsagt oppfylle kravet. På den andre ytterkant vil kravet ikke være oppfylt dersom det fremstår som forholdsvis sikkert at identifiserende kobling vil skje. Det vanskelige området er der identifiserende kobling er *mulig*. Her må en se hen til det faktum at taushetsplikten for politiet er en aktiv plikt, og dette avspeiles i hvilke handlinger som må utføres for å bevare taushet. Tjenestemenn som ser en påregnelig mulighet for at informasjonen kan kobles slik at identifisering vil skje, må forebygge dette. Som eksempel fremheves riksadvokatens klagesak 98/166:

«Det ble ansett som brudd på taushetsplikten da en politibetjent opplyste til lokalavisen at en '19-åring med 11 dager gammelt førerkort fra X ble tatt i fartskontroll med en hastighet på 119 km/t i 60 sone'. Stedet X var ikke større enn at hele lokalsamfunnet visste hvilken 19-åring som nettopp hadde fått førerkort.»⁹⁸

Av generelle momenter som må tas med i betraktningen når koblingsmuligheten vurderes, nevnes spesielt betydningen av de demografiske forhold. Det må

⁹⁷ Myhrer (2001)a s. 226 flg. og Rasmussen (1997) s. 341 flg.

⁹⁸ Klagesaken slik den er gjengitt hos Myhrer (2001)a s. 227.

stilles større krav til tilbakeholdenhet der informasjonen knytter seg til personer og hendelser på et lite tettsted sammenliknet med en storby. På små steder vil mottakerne ofte ha en reell mulighet til å koble i og for seg begrenset informasjon til enkeltpersoner, jf. eksempelet over. Videre må det tas spesielle hensyn der det er sannsynlig at straffeforfølgningen vil ende med hovedforhandling. Under hovedforhandling er det i utgangspunktet full møteoffentlighet, jf. domstolloven § 124. Gjennom den informasjonen som fremkommer under rettsforhandlinger gis det muligheter, spesielt for pressen, til å gå tilbake og finne opplysninger som tidligere er gitt anonymisert, men som nå enkelt kan kobles til person.

4.4.3 Forholdet til pressens anonymiseringsregler

Et spørsmål som melder seg ved utlevering til pressen, er hvordan de straffeprosesuelle kravene til anonymisering forholder seg til de presseetiske reglene for når det er berettiget å identifisere involverte i straffesaker. Ofte vil som nevnt pressens egen selvjustis medføre at man beskytter de involvertes identitet. Å kunne ta stilling til hvorvidt det er tilstrekkelig at det etterfølgende oppslag er anonymisert i tråd med de presseetiske regler for at politiets taushetsplikt skal være overholdt, betinger en nærmere gjennomgang av pressens egen anonymiseringspraksis.

Medienes egne presseetiske regler i Vær Varsom-plakaten bygger på et utgangspunkt om at mistenkte i straffesaker ikke skal identifiseres. Plakatens punkt 4.7 lyder:

«Vær varsom med bruk av navn og bilde og andre klare identifikasjonstegn på personer som omtales i forbindelse med klanderverdige eller straffbare forhold. Vis særlig varsomhet ved omtale av saker på tidlig stadium av etterforskning, i saker som gjelder unge lovovertredere, og der identifiserende omtale kan føre til urimelig belastning for tredjeperson. Identifisering må begrunnes i et berettiget informasjonsbehov. Det kan eksempelvis være berettiget å identifisere ved overhengende fare for overgrep mot forsvarsløse personer, ved alvorlige og gjentatte kriminelle handlinger, når omtaltes identitet eller samfunnsrolle har klar relevans til de forhold som omtales, eller der identifisering hindrer at uskyldige blir utsatt for uberettiget mistanke.»

Medienes anonymiseringspraksis har lange tradisjoner i Norge, og anonymiseringen er langt mer omfattende hos oss enn i mange andre vestlige land. Undersøkelser viser at antall reportasjer der den mistenkte eller siktede identifiseres, har falt markant i etterkrigstiden.⁹⁹ Fra journalistisk hold fremholdes som virkende årsaker at Norge er et lite land, med relativt gjennomsluktige lokalsamfunn og et generelt lavt kriminalitetsnivå.¹⁰⁰ Når det like fullt fremholdes at pressen er blitt råere i sin omgang med de som involveres i en straffesak, skyldes nok dette i første rekke at presset er blitt langt større i de sakene der det først besluttes å oppgi anonymitetskravet. Dette henger trolig nært sammen med medieutviklingen generelt, med langt flere medier. Samtidig øker antall nettaviser og 24-timers nyhetskanaler som har døgnkontinuerlig publisering. I en slik mediehverdag vil et oppslag i et medium raskt registreres hos en lang rekke øvrige.

Beslutningen om hvorvidt en mistenkt, siktet eller skadelidt skal identifiseres eller ei, tilligger imidlertid hvert enkelt medium. Det er således ingen automatikk i at alle mediene går ut med navn og bilde selv om noen gjør dette. Halliksiktelsen mot en gårdeier i Oslo høsten 2006 illustrerer dette: Aftenposten var raskt ute med å identifisere den siktede gårdeieren, og enkelte øvrige medier fulgte opp. Flertallet av mediene avsto imidlertid fra dette, og refererte til vedkommende som «Gårdeier (51) fra Bærum» og liknende. Det følger av Vær Varsom-plakaten punkt 2.1 at *«den ansvarlige redaktør har det personlige og fulle ansvar for mediets innhold»*.

Når pressen like fullt i enkelte saker velger å identifisere vedkommende, bygger dette på en konkret vurdering av hvorvidt identifisering vil tjene et *berettiget informasjonsbehov*. Pressens faglige utvalg har uttalt at dette *«betyr at identifisering av siktede, tiltalte og dømte personer må skje ut fra hensynet til allmennhetens behov for å vite hvem personen er»*.¹⁰¹

Mer konkret er det snakk om fire kategorier av personer og situasjoner som kan tilsi identifisering. Dette gjelder for det første der personer i *svært viktige*

⁹⁹ Fremo (1994) har studert mediernes identifiseringspraksis i Norge.

¹⁰⁰ Kvam (2002) s. 159.

¹⁰¹ Om retts- og kriminalreportasjen. Prinsipputtalelse fra PFU av 15. desember 1992.

samfunnsroller er involvert, typisk politikere som mistenkes for straffbare forhold av en viss alvorlighetsgrad. For det andre er det berettiget å identifisere *profesjonsutøvere* som anklages for kritikkverdige forhold i anledning utøvelsen av sin profesjon, typisk slik tilfellet var med Jon Sudbø, forskeren som ble avslørt i å falsifisere forskningsdata. Den tredje kategorien gjelder de *spesielt alvorlige forbrytelsene*, der det etter pressens syn er av interesse for samfunnet at personer som ellers er helt anonyme, blir eksponert. Orderud- og Baneheia-sakene er klare eksempler. Til slutt nevnes at personer som *selv søker rampelyset*, ikke nyter samme vern mot identifisering som øvrige. Gamal Hosein søkte selv mediene i anledning sin kones forsvinning. Da Hosein senere ble mistenkt for drapet, var ingen medier i tvil om at identifisering var berettiget.

Pressens regler om identifisering der det foreligger berettiget informasjonsbehov, har intet motstykke i taushetsreglene politiet er undergitt. Noen tilsvarende relativisering i forhold til person og forbrytelsens karakter kan klarligen ikke utledes av reglene i straffeprosessloven § 61b nr. 2 eller forvaltningsloven § 13a nr. 2. Hva gjelder den generelle utleveringsadgangen som følger av riksadvokatens rundskriv, kan spørsmålet stille seg noe annerledes. Formålet med å gi informasjon til allmennheten kan tilsi at man tidvis må identifisere for at formålet skal oppnås, jf. rundskrivets punkt 3 andre ledd. I den vurderingen som politiet i så fall foretar, vil det imidlertid ikke være riktig å benytte pressens standard for når identifisering er rettmessig – slik som at vedkommende selv har valgt en profilert livsstil.

Heller ikke når det gjelder koblingsrisiko, synes Vær Varsom-plakaten å bygge på samme krav til aktsomhet i forhold til hva som publiseres. Plakaten benytter begrepet «*navn og bilde og andre klare identifikasjonstegn*» når den omtaler hva som skal utelates. PFU-praksis bygger imidlertid på at anonymiseringen må være så vidt omfattende at personen ikke skal være identifiserbar utover den krets som allerede vet hva som skjer.¹⁰² Så langt synes tankegangen å være nogenlunde lik de krav som stilles også etter lovverket. Pressen benytter likevel ofte delvis identifisering i form av formuleringer som for eksempel

¹⁰² Kvam (2002) s. 160.

«NRK-kjendis siktet for sex-misbruk av barn». Utgangspunktet for en slik praksis er at informasjonen skal være relevant i forhold til lovbruddet. Noen tilsvarende reservasjon kan ikke innfortolkes i anonymiseringsreglene etter lovverket. Ofte vil nettopp slik informasjon gjøre at koblingsrisikoen blir så vidt stor at den strider med politiets plikt til å bevare taushet om personopplysninger.

Videre er det igjen verdt å peke på at pressens observerende deltakelse ofte vil finne sted tidlig i eller forut for etterforskningsfasen, typisk når forholdet oppdages eller etterforskningen igangsettes. Dette tilsier at det utvises en særlig varsomhet i forhold til hva slags informasjon som kommuniseres videre.¹⁰³ Riktignok tilsier pressens etiske regler at man er mer varsom i forhold til anonymitetsspørsmålet jo tidligere i sakens gang informasjonen publiseres. Veier imidlertid de presseetiske hensyn som tilsier identifisering tungt i tidlige faser av saken, risikerer man at pressen velger å identifisere også på dette stadiet.

Spørsmålet om hvorvidt det er tilstrekkelig for den tjenestelige taushetsplikten at pressen anonymiserer i tråd med sin praksis, må således måtte besvareres benektende. Det er derfor bekymringsfullt når man ser antydninger til at en slik oppfatning likevel synes å ha fått delvis gjennomslag ved observerende presedeltakelse. I produksjonsavtalen mellom Asker og Bærum politidistrikt og Limelight Film og TV AS heter det i punkt 1.8:

«TV NORGE og Selskapet [Limelight Film og TV AS] har ansvar for å ivareta personvernet til de tredjeparter som blir filmet.»

Avtalepunktet er etter mitt syn oppsiktsvekkende, all den tid man fra politiets side har gitt selskapet ubegrenset tilgang til de oppdrag og hendelser som fant sted i løpet av opptaksperioden. Avtalens punkt 1.8 må imidlertid ses i sammenheng med hva som er avtalt i punkt 1.5:

«Enkelt personer som medvirker gis likeledes forut for ferdigstilling/overlevering rett til å se de sekvenser hvor de selv fremtrer og eventuelt også til å kreve faktiske feil

¹⁰³ NOU 2003:21 s. 202.

rettet. Dersom opptakene inneholder hendelser eller forhold av helt privat art, kan den aktuelle person kreve dette endret eller tatt ut.» (mine understrekninger)

Den rett de berettigede er gitt i henhold til avtalen er som det fremgår begrenset til å rette opp faktiske feil og eventuelt kreve de mest graverende scener slettet. Avtalen gir således ikke de involverte full kontroll over sin deltakelse i TV-programmet. Hva gjelder politiets selvstendige ansvar for å hindre utlevering av taushetsbelagt informasjon, synes avtalen å representere en fraskrivelse av ansvar som vanskelig lar seg forene med den aktive plikt som følger av straffeprosessloven og forvaltningsloven.¹⁰⁴

Ved de mer kortvarige og enkeltstående tilfeller av pressedeltakelse, typisk der en avis en natt følger politiet for å dokumentere ungdomsryll og liknende, foreligger normalt ikke formaliserte samarbeidsavtaler. I slike situasjoner er det mitt inntrykk at politiet ofte nøyer seg med å forutsette at pressen anonymiserer i et slikt omfang at de involverte ikke kan gjenkjennes.¹⁰⁵ Ordningen er forståelig av praktiske årsaker. Gjennomsyn i etterkant er tidkrevende, og ofte vil pressen ha en deadline for publisering ved slik kortvarig deltakelse som skaper praktiske vansker i forhold til gjennomsyn. Muligheten for at anonymiseringen ikke blir tilstrekkelig ivaretatt sett i forhold til taushetslovgivningen er imidlertid til stede. Såfremt det ikke foreligger andre mulige kommunikasjonsgrunnlag i denne situasjonen, vil en praksis der pressen alene har ansvaret for å ivareta de involvertes personvern stride med politiets plikt til å bevare taushet om personlige forhold.¹⁰⁶

¹⁰⁴ Når det like fullt ikke er kommet klager på TV-serien *Politiet* i etterkant, må trolig dette i første rekke tilskrives at politiledelsen benyttet sin avtalefestede rett til å godkjenne hver sendemaster «*hva gjelder juridiske og politifaglige forhold for [å] bistå med å rette opp eventuelle faktiske feil, før programmet leveres til TV-kanalen*» (avtalens punkt 1.5 tredje avsnitt) til å pålegge utvidet sladding av scener der man ikke hadde fullgode garantier for at den berettigede hadde samtykket til deltakelse i programmet. Selv har jeg imidlertid vanskelig for å se at den siterte avtaleteksten gir rett til å sensurere alene ut fra hensynet til private involverte.

¹⁰⁵ Et eksempel kan illustrere hvordan man fra etatens side tenker: En tenåringsmor som i januar 2006 klaget til politiet i Asker og Bærum i anledning et innslag i NRK Østlandssendingen der hennes sønn var blitt gjenkjent, ble av politiledelsen bedt om rette sin klage til Pressens faglige utvalg. Mer om denne saken i note 108.

¹⁰⁶ Når det er sagt, er det på sin plass å påpeke at pressen normalt vil foreta en slik anonymisering som politiet måtte ønske. Aktiv pressedeltakelse i politiarbeid bygger på et tillitsforhold mellom de aktuelle tjenestemenn og journalister. Overtramp svekker muligheten for å på ny få følge arbeidet på nært hold.

4.4.4 Særlige om anonymisering ved TV-innslag

Kravene til anonymisering gjelder i samme omfang for bilder som for rene opplysninger. Når mange av klagesakene både for riksadvokaten og til Pressens faglige utvalg knytter seg til påstått mangelfull anonymisering av bilder, skyldes nok dette i første rekke den sterke koblingsmuligheten et bilde kan innebære.

TV-mediet reiser særlige anonymiseringsutfordringer. For det første publiseres lyden, noe som kan være gjenkjennelig. En sladd over ansiktet kan ha liten anonymiserende effekt hvis stemmen sendes uforvrent. På samme måte viser levende bilder øvrige særtrekk den berettigede måtte ha, som kroppspositur, gange og lignende. Dette er små biter av informasjon som kan gjøre koblingsmuligheten større enn hva tilfellet er for stillbilder. På samme vis gjør levende bilder at man enklere danner seg et inntrykk av hvor man befinner seg, nabolag, tid på døgnet og så videre.

Størst skille mellom oppslag i skriftlige medier og i etermedier er likevel at langt flere bilder publiseres. Mens et avisoppslag kanskje benytter to eller tre bilder, blir langt mer publisert gjennom et TV-innslag. Hvert sekund film inneholder 24 bilderammer – i et 90 sekunders TV-innslag er det til sammen 2160 bilderammer som i så fall skal vurderes og anonymiseres. Dette gjør det vanskeligere for en TV-fotograf å komponere samtlige bildesekvenser på en måte som sikrer full anonymitet.¹⁰⁷

Også de stramme tidsmarginene på TV skaper utfordringer. Lengden på et alminnelig nyhetsinnslag på TV er normalt 80 – 100 sekunder: Det gjelder å få med mest mulig informasjon på kortest mulig tid. Det er liten plass til

¹⁰⁷ PFU-sak nr. 043/02 er illustrerende: TV2 ble innklaget i etterkant av et nyhetsinnslag der TV-teamet fulgte politiets jakt på folk som sendte opp ulovlige raketter før nyttårsaften. En 15 år gammel gutt ble filmet på avstand mens han fikk tilsnakk av politiet. Ansiktet var forsøkt sladdet ved at det var i defokus, og stemmen var fordreid. Moren mente like fullt innslaget var mangelfullt anonymisert da gutten var blitt gjenkjent. PFU fant at TV2 hadde opptrådt kritikkverdig – en noe mildere reaksjon enn konstatering av brudd på god presseskikk – og konkluderte med at «*utvalget legger til grunn at episoden ble kjent for innenfor 15-åringens nærmeste krets etter at TV2 publiserte episoden. Etter utvalgets mening skulle TV2 anstrengt seg ytterligere for å sikre guttens anonymitet, da samtykke til publisering ikke var innhentet*».

forklaringer fra reporteren, og ofte klippes utsagn og bildesekvenser sammen på en måte som kan gi grunnlag for misforståelser.¹⁰⁸

4.5 Samtykke fra de berørte

4.5.1 Innledning

For opplysninger om noens personlige forhold, vil langt på vei beskyttelsesbehovet ved kommunikasjon av opplysningene bli ivaretatt såfremt den berettigede samtykker til utleveringen. Dette gjelder også der kommunikasjonen skjer til pressen. Ved at den berettigede selv foretar avveiningen av de personvernrelaterte hensyn som taler for og imot at informasjonen viderebringes, er samtykke klart å foretrekke som hjemmelsgrunnlag. Rent faktisk vil imidlertid mange vegre seg for å samtykke til at opplysninger om dem bringes ut til allmennheten for de tilfeller der de påkaller politiets oppmerksomhet.

Unntak fra taushetsplikt der den berettigede samtykker, er i dag hjemlet i henholdsvis straffeprosessloven § 61b nr. 1 og forvaltningsloven § 13a nr. 1. Bestemmelsene har tilnærmet lik ordlyd, og felles er at opplysningene kan gjøres kjent «i den utstrekning de som har krav på taushet samtykker». Reguleringen reiser tre sentrale spørsmål. Det første spørsmålet er *hvem* som er berettiget til å avgi samtykke. Normalt vil den som er omhandlet i opplysningene være den som kan samtykke til at vernet frafalles. Særlige problemer reiser seg imidlertid

¹⁰⁸ PFU-sak 017/06 kan gi et inntrykk av disse særlige utfordringene med TV-mediet. Saken er omtalt i forrige punkt (note 105). NRK Østlandssendingen ble innklaget i anledning en TV-reportasje der de fulgte ungdomsteamet i Asker og Bærum politidistrikt. Klageren var en mor og hennes sønn. Sønnen var filmet mens han fikk tilsnakk av politiet for drikking på offentlig sted. Klagen gjaldt flere forhold, blant annet hvorvidt den ene politibetjenten rent faktisk hadde sagt at sønnen var en kjenning av politiet, eller at hun for fremtiden ville kjenne han igjen hvis han ble tatt på ny. I forbindelse med anonymiseringsspørsmålet fremholdt klageren at sladdingen ikke var tilstrekkelig da sønnen var gjenkjent av lærere og andre i nærområdet. PFU fant at NRK Østlandssendingen ikke hadde brutt god presseskikk, og skriver: «Utvalget har ingen grunn til å tvile på at lærere og medelever gjenkjente ham. På den annen side kan ikke utvalget se at eksponeringen som skjedde var av en slik karakter at det brøt med nedfellede normer i presseetikken. Selv om NRK nok burde lagt mer flid i sladdingen av ungdommene i den påklagede delen av innslaget, mener utvalget at utsagnet fra politibetjenten primært må forstås som en advarsel, og ikke som en påstand om at klageren tidligere har vært i politiets søkelys». At klageren ikke fikk medhold i PFU, viser etter mitt syn at pressens krav til anonymisering ikke er like strenge som de krav som må stilles etter taushetsreglene. Når medelever og lærere ved skolen kunne gjenkjenne gutten, er ikke lovens krav til omfanget av anonymiseringen oppfylt.

der den berettigede er umyndig eller død. Dernest kommer spørsmålet om det må stilles krav til samtykkets *innhold* og *form*. Hvorvidt samtykke kan være generelt eller konkret, uttrykkelig eller forutsetningsvis blir sentralt i og med at det er av vesentlig betydning å få klarlagt hvor langt samtykke gjelder. For det tredje reises spørsmål i hvilken grad den *særlige situasjonen* den berettigede finner seg i når politiet griper inn, påvirker samtykkevurderingen.¹⁰⁹

Spørsmålet *om* vedkommende har samtykket, og i så fall *til hva* vedkommende har gitt sitt samtykke, er av betydning utover taushetspliktreglene. Et fullgodt samtykke er en nødvendig forutsetning for at pressen skal kunne gis adgang til bolig og privat grunn, jf. punkt 3.8. Samtykkedrøftelsen i dette punkt er således av stor betydning for om pressen overhodet kan delta på oppdrag som representerer inngrep i den berettigedes hjem og bolig.

4.5.2 Hvem er berettiget til å samtykke?

Hvem som er berettiget til å gi samtykke, omtales i teorien som et speilbilde av hvem som er vernet av taushetspliktbestemmelsene. Utgangspunktet må således tas i hvem som risikerer å få avslørt opplysninger av taushetsbelagt karakter. Som tidligere nevnt vil dette kunne omfatte langt flere enn den mistenkte i saken. Også skadelidte, vitner og øvrige tredjemenn vil kunne være berettiget. Grensen må imidlertid trekkes et sted. Utgangspunktet må være at det er nødvendig å innhente samtykke fra de som direkte omhandles i sakens opplysninger, men ikke fra de som bare berøres av at opplysningene blir kjent.¹¹⁰

For den aktive pressedeltakelse gjør denne grensedragnet seg særlig aktuell i situasjoner der politiet aksjonerer på steder med mange tilstedeværende, slik som for eksempel ved slåssing på offentlig sted. Det er klart at gjerningsmann/-

¹⁰⁹ Samtykke som kommunikasjonsgrunnlag har sin sentrale plass der taushetsplikten er begrunnet i personlige forhold. For etterforsknings- og metodeopplysninger har samtykke ingen nevneverdig betydning. For denne typen opplysninger reguleres kommunikasjonsadgangen direkte av hva som er nødvendig å holde hemmelig, jf. punkt 3.4.4.

¹¹⁰ Et spørsmål reist i teorien er hvorvidt kilden til den sensitive personopplysningen – der denne er en annen enn den opplysningen angår – må samtykke for at utlevering skal kunne hjemles på dette grunnlag. Om kilden på dette vis har en «eiendomsrett» til informasjonen er stort sett blitt besvart benektende, jf. Frihagen (1979) s. 91 og Myhrer (2001) s. 208.

menn og eventuelle skadelidte vil være berettiget. Men hva med de mange andre i periferien av slåsskampen, som kanskje unnlater å gripe inn eller oppmuntrer de som slåss? Å bli koblet til fyll og bråk gjennom presseoppslag kan klarligen oppleves som belastende for dem det gjelder. Trolig kan likevel ikke taushetsreglene forstås slik at det kreves samtykke fra samtlige tilstedeværende for at hendelsen skal kunne gjøres kjent for allmennheten.

Et slikt standpunkt bygger i første rekke på at det ikke eksisterer noe klart rettslig vern mot å bli eksponert i massemediene. Riktignok beskytter de ulovfestede personvernreglene mot kvalifiserte krenkelse av personverninteresser, slik dette er uttrykt i Rt. 1952 side 1217 (To mistenkelige personer). Også straffeloven § 249 nr. 2 og § 390, samt visse særlige regler i domstoloven § 129 følgende, gir i gitte situasjoner vern mot eksponering i media.¹¹¹ Disse reglene gir imidlertid ikke den enkelte fullgod kontroll med hva som fremkommer i mediene om seg selv. Der en slik slåsskamp skjer på offentlig sted, vil således de som ikke direkte involveres av politiets inngripen ikke nyte vern mot å bli eksponert for allmennheten.

Der pressen deltar i politiarbeidet vil en risikere å møte samtykkeproblematikken i forhold til mindreårige og avdøde. Dette gjaldt i særlig grad TV-serien *Kripas*, som kun omhandlet drapssaker.

Der den berettigede er avgått ved døden, og samtykke fra den berettigede selv således ikke lar seg innhente, vil man måtte falle ned på en vurdering av om det foreligger noen berettiget interesse som i den aktuelle situasjonen tilsier hemmelighold. I denne vurderingen vil særlig hensynet til avdødes ettermæle måtte tillegges vekt. I hvilken grad ettermålet skades eller ei, vil et stykke på vei følge av hvilken rolle den avdøde har hatt i politisaken. Er avdøde for eksempel mistenkt for et straffbart forhold, tilsier dette at vedkommende har krav på et sterkt vern også etter sin død. Men også der avdøde for eksempel er et overdoseoffer, taler sterke grunner for at dette ikke blir det som hefter

¹¹¹ Straffeloven § 390c er – tross vedtakelse i lag- og odelsting – ikke sanksjonert og trådt i kraft. Bestemmelsen setter straff for den som uten samtykke fotografer eller filmer «en mistenkt som er i politiets varetekt». Ordlyden favner svært vidt og er så vidt stridende mot dagens åpenhetstanke at den trolig aldri vil bli gjort til gjeldende rett.

ved avdøde for ettertiden. Problemstillingen er aktuell i forhold til innslag der politiet rykker ut på overdosedødsfall. Dette skjedde ved flere anledninger i *Krimvakta*, og har tidligere skjedd i anledning avismedienes dekning av heroinmisbruket i Oslo.

I vurderingen av om det foreligger berettiget interesse som tilsier hemmelighold, vil hva avdøde formentlig hadde ønsket være relevant – såfremt en slik hypotese lar seg oppstille. Videre vil det være av betydning om opplysningene som vurderes kommunisert om avdøde, er tidligere kjent eller ei. Har avdøde for eksempel vært åpen misbruker og tidligere deltatt i samfunnsdebatten, kan dette være relevant.

Et særlig spørsmål er hvilken vekt *etterlattes* mening skal tillegges. Der avdøde er et tilfeldig og før dette anonymt offer, er det ikke ubetinget klart at etterlattes samtykke fullt ut berettiger at sensitive opplysninger gjøres allment kjent. I praksis synes imidlertid politiet å godta samtykke fra de etterlatte som grunnlag for å gi opplysninger til deltakende journalister om personlige forhold rundt avdøde. Dette gjaldt alle de involverte drapsofrene i *Kripas*, der ofrene forut for drapene var anonyme personer. Produksjonsselskapet søkte de etterlattes samtykke umiddelbart etter at selskapet ble gjort oppmerksom på hvem som var drept, og gav dessuten de etterlatte rett til å se programmene før visning for å forsikre seg om at samtykket stod ved lag. En tilsvarende praksis ble benyttet ved produksjonen av *Krimvakta*. Der det ikke fantes pårørende, ble episoden grundig anonymisert eller utelatt.

Der *mindreårige* personer påtreffes av politiet med pressen til stede, reiser det seg spørsmål om i hvilken grad den mindreårige alene kan samtykke til at personopplysninger gjøres kjent for allmennheten. Utgangspunktet etter barneloven § 30 første ledd er at det er foreldrene som treffer avgjørelser om personlige forhold på barnets vegne. Barnets selvbestemmelsesrett blir imidlertid gradvis større frem mot fylte 18 år, jf. for eksempel barneloven §§ 31 – 32 og straffeloven § 78. Det finnes imidlertid ingen klare regler om mindreåriges selvbestemmelsesrett hva gjelder samtykke til utlevering av personopplysninger. I vurderingen av hvorvidt mindreårige alene kan samtykke, er det særlig ett spørsmål

som melder seg: Når er barnet selv i stand til å vurdere konsekvensene av å samtykke til spredning av opplysninger?

Basert på forarbeidene til forvaltningsloven, synes det å være generell enighet i teorien om at det ikke kan stilles opp noen generell aldersgrense under 18 år der den berettigede selv kan beslutte samtykke. Hvorvidt den mindreårige har *tilstrekkelig modenhet* blir avgjørende for om vedkommende kan samtykke. Utlevering av personopplysninger til pressen i anledning forhold politiet griper inn mot, er imidlertid av en så alvorlig karakter at det kreves stor grad av modenhet for å kunne beslutte dette. Der opplysningene gjøres kjent for allmennheten, kan de uheldige konsekvensene bli langt større enn hvis spredningen skjer til en begrenset personkrets. Myhrer fremhever særlig bebreidelsesvirkningene når han konkluderer:

«For at et gyldig samtykke skal foreligge i straffesaker, må både den umyndige og foreldrene ha samtykket når den umyndige er mellom 14-15 og 18 år. For yngre berettigede (12 – 14/15 år) er det tilstrekkelig at deres mening blir hørt av straffesaksmyndighetene.»¹¹²

Det går ikke klart frem hvorvidt Myhrer mener dette også må gjelde der politiets inngripen ikke resulterer i en straffesak, jf. hva som tidligere er sagt om OPS-sakene. På sett og vis gjør de samme betraktninger seg gjeldende også der forholdet det gripes inn mot er av en mindre alvorlig karakter. På den annen side kan en hevde at det blir unødig formalistisk å stille samme krav til samtykke fra foresatte der for eksempel politiet bortviser en ungdomsgjeng i medhold av politi-loven § 7. Hvis ungdommene samtykker til at pressen tar bilder av episoden, fremstår det for meg som noe overdramatisert å stille krav til samtykke fra samtlige foresatte for at dette bildet skal kunne publiseres. Særlig sett i lys av begrunnelsen for å kreve samtykke ellers, synes ikke de aktuelle hensyn å gjøre seg gjeldende i en slik grad at den umyndige må sies å mangle tilstrekkelige modenhet. Det pekes i denne anledning på de pressetiske regler som regulerer tilsvarende forhold, der det i Vær Varsom-plakaten punkt 4.8 blant annet heter:

¹¹² Myhrer (2001)a s. 213.

«Når barn omtales, er det god presseskikk å ta hensyn til hvilke konsekvenser medieomtalen kan få for barnet. Dette gjelder også når foresatte har gitt sitt samtykke til eksponering.»¹¹³

I hvilken grad mindreårige kan samtykke til at pressen gis adgang til privat grunn, skaper vansker all den tid den mindreårige normalt ikke vil bo alene på adressen. Spørsmålet er ikke upraktisk i forhold til observerende pressedeltakelse – typisk kan det dreie seg om naboklager ved ungdomsfester i boligen eller lignende. I hvilken grad en berettiget kan samtykke til at pressen gis adgang til boligen på vegne av øvrige beboere på adressen, reiser imidlertid spørsmål utover de tilfeller der den berettigede er umyndig.

Normalt sett vil en beboer mangle kompetanse til å bestemme at øvrige beboere på adressen oppgir sitt vern mot inngrep i hjemmet. Såfremt boligen politiet tar seg inn i utgjør et felles hjem, må utgangspunktet være at alle som bor på adressen må gi samtykke til at pressen gis adgang. Unntak kan muligens tenkes der pressen ikke gis tilgang til annet en yttergang eller trappeløp, slik at pressedeltakelsen mister noe av sin karakter av inngrep. I praksis utgjør kravet til felles samtykke et stort hinder for pressens faktiske mulighet til å delta på slike oppdrag. Rettstilstanden kan imidlertid vanskelig forstås annerledes. Alternativet er så langt jeg kan se at det gis en uttrykkelig bestemmelse i lovverket som hjemler adgang for pressen til å ta seg inn på privat grunn i følge med politiet.

4.5.3 Tolkningsprinsipper for samtykke

Det oppstilles ingen formkrav til samtykke etter forvaltningsloven eller straffeprosessloven, og dette er gjort med hensikt.¹¹⁴ Dette innebærer at det ikke stilles noe skriftlighetskrav til samtykket for at det skal gis gyldighet. I utgangspunktet trenger heller ikke samtykket være uttrykkelig – lovverket aksepterer stilltiende

¹¹³ Pressepraksis indikerer at foreldresamtykke normalt ikke er påkrevd når den mindreårige grenser opp mot myndighetsalder. Der presseomtalen vil virke særlig belastende, vil imidlertid god presseskikk tilsi at også foreldrene samtykker til eksponeringen. Grensene synes således noe friere i pressepraksis enn hva tilfelle er etter taushetsreglene.

¹¹⁴ Ot.prp. nr. 3 (1976-77) s. 146 og NOU 1984:27 s. 76.

samtykke. Der utlevering skjer til pressen i straffesaker, tilsier imidlertid beslutningens mulige konsekvenser for den berettigede at samtykket gis uttrykkelig. Dette gjelder i særlig grad fordi samtykkets *innhold* vanskelig lar seg kartlegge når det gis stilltiende. Nettopp spørsmålet om hva den berettigede har samtykket til, er av sentral betydning for hvorvidt pressen ubetinget kan publisere taushetsbelagte personopplysninger i etterkant av deltakelsen.

I utgangspunktet må det være klart at det er utilstrekkelig for at samtykke skal hjemle kommunikasjon, at den berettigede ikke protesterer mot pressens tilstedeværelse sammen med politiet. I klagesaken etter Aftenpostens deltakelse under ransaking var klagerens sentrale grunnlag at journalistene ikke hadde gitt seg til kjenne, noe som medførte at klageren oppfattet dem som sivile polititjenestemenn. Da saken ble behandlet i Pressens faglige utvalg ble avisen dømt for brudd på god presseskikk nettopp på dette grunnlag.¹¹⁵ Selv om journalistene klarere hadde identifisert seg, ville imidlertid dette ikke være tilstrekkelig til at samtykke kunne sies å foreligge. Å sikre seg et klart uttalt samtykke i slike situasjoner er en i og for seg enkel og lite arbeidskrevende operasjon, og hensynet til den berettigede tilsier at dette gjøres uttrykkelig. I overnevnte klagesak er det verdt å merke seg at da barnevernet dukket opp på adressen i anledning ransakingen, var de barnevernsansatte tilfeldigvis i følge med journalister fra et annet medium, som dekket barnevernets arbeid. Disse pressefolkene spurte klageren om det var greit at de var til stede, og fikk samtykke til dette. Det ble ikke reist klagesak om deres tilstedeværelse.

I praksis vil diskusjonen som oftest knytte seg til *hva* den berettigede i tilfelle har samtykket til. Det ideelle samtykke vil omfatte både hvilke opplysninger det angår, til hvilket formål opplysningene kan brukes, og ovenfor hvilke mottakere. Slik er et samtykke imidlertid sjelden utformet i praksis. Når tvil om innholdet av et samtykke skal klarlegges, reises spørsmålet om hvilke prinsipper samtykket skal fortolkes etter. Det synes i teorien å være enighet om at prinsipper for gjensidige forpliktende avtaler ikke kan gis anvendelse – samtykke er en ensidig disposisjon der den berettigede oppgir

¹¹⁵ PFU-sak 94-068.

et vern han ellers ville hatt. Det naturlige utgangspunkt for tolkningen vil måtte være i hvor stor grad den berettigede har ønsket å oppgi vernet.¹¹⁶

4.5.4 Nærmere om samtykkesituasjonen – fritt og ubetinget?

Et særlig spørsmål som springer en i øynene hva gjelder samtykke og aktiv presedeltakelse, er den særlige situasjonen den eller de berettigede befinner seg i når pressen dukker opp sammen med politiet. Samtykke som dispositivt utsagn bygger på at den berettigede har hatt tid og anledning til å avveie de fordeler og ulemper handlingen vil ha, og at vedkommende har hatt et tilstrekkelig beslutningsgrunnlag. Slik er normalt ikke situasjonen når pressen eller de tilstedeværende tjenestemenn ber om tillatelse til at pressen er til stede og dokumenterer situasjonen.

For det første vil ofte den berettigede – enten vedkommende er mistenkt, fornærmet eller en tredjeperson – være i en situasjon som er ekstraordinær og følelsesmessig vanskelig eller kaotisk. Vedkommende kan nettopp ha blitt truet, skadet eller pågrepet, og således være redd, oppskaket og stresset. Den berettigedes oppmerksomhet er sentrert rundt helt andre forhold enn presedeltakelse. Ofte vil dessuten samtykkeforespørselen være rettet på en måte som virker avvæpnende – typisk i ordelag som at «disse er bare med oss, de filmer litt, men ikke bry deg om dem». I slike situasjoner sier det seg selv at den berettigede risikerer å godta dette, uten å riktig forstå hva vedkommende samtykker til.

For det andre vil det faktum at pressen dukker opp sammen med politiet, kunne medføre at den berettigede ikke ønsker å si nei i frykt for at dette vil skade hans sak ovenfor polititjenestemennene, eller på annen måte skape irritasjon.¹¹⁷ At journalistene synes å være så tett knyttet til polititjenesten vil dess-

¹¹⁶ Rasmussen (1997) s. 311 flg. og Myhrer (2001)a s. 219 flg. Tilsvarende tolkningsprinsipper må gjelde i forhold til hvorvidt et samtykke dekker pressens adgang til privat grunn.

¹¹⁷ Fra Justitiekanslerns avgjørelse nevnt i punkt 3.6 fremheves følgende betraktning knyttet til samtykkesituasjonen: «Det kan enligt min mening ifrågasättas om det överhuvudtaget är förenligt med polisens uppgifter att medverka till att ett TV-team ges möjlighet att intervjua eller på liknande sätt komma i direkt kontakt med personer när dessa befinner sig i en för dem utsatt situation. Under alla förhållanden bör det ankomma på polisen att agera på ett sådant sätt att enskilda personer inte känner sig tvingade att medverka i sådana sammanhang.»

uten kunne medføre at den berettigede misforstår journalistenes formål med deltakelsen, til tross for at dette søkes forklart tilstrekkelig grundig. I kjølvannet av TV-serien *Kripes* fremmet et av vitnene som var blitt eksponert i TV-serien klage til riksadvokaten, da vedkommende mente å ha fått beskjed om at opptakene skulle vises for politistudenter, og ikke brukes i fjernsynsproduksjon. Riksadvokaten skriver i sitt tilsvaer:

«Det er videre opplyst at vitnet i følge journalisten ble orientert om formålet med opptakene ... Klagen viser at informasjonen uansett neppe var god nok, hvilket er beklagelig. Klagen er også illustrerende for hvilke problemer som kan oppstå når journalister får følge etterforskningen.»¹¹⁸

Selv om samtykkesituasjonen reiser særlige spørsmål ved aktiv pressedeltakelse, fremstår det likevel ikke som gitt at et samtykke skal fratras enhver rettsvirkning. Såfremt den berettigede ikke er blitt forledet til å tro noe annet enn at de tilstedeværende journalister er nettopp dette, må trolig samtykket tillegges den virkning at det i alle fall gir pressen rett til å være til stede i den private bolig sammen med politiet og få tilgang til de opplysninger som da blir blottlagt.

På den annen side må det formentlig være rettmessig å konkludere med at et samtykke i en slik situasjon normalt *ikke* kan tolkes som et samtykke til at det *publiseres* fra episoden i etterkant. Som tidligere nevnt vil slik publisering kunne få omfattende virkninger for den berettigede, noe som taler med styrke for at samtykke til publisering skjer i langt mer veloverveide former. På det tidspunkt pressen dukker opp sammen med politiet vil dessuten vinkling og form på det endelige oppslag være uklart – selv for de tilstedeværende journalister. Et samtykke til publisering på dette tidspunkt vil kunne medføre at den berettigede finner seg selv i en helt annerledes vinklet reportasje – det vil med andre ord kunne oppstå situasjoner der samtykket gis på bristende forutsetninger.

På tryggest grunn i forhold til taushetsreglene og EMK artikkel 8 er man således der den berettigede samtykker til at pressen er til stede under politiets

¹¹⁸ Fjernsynsprogrammer om etterforskning av straffesaker. Riksadvokatens brev R. 03-705 av 1. mars 2006.

aksjon, og senere igjen samtykker til det produktet som blir publisert i etterkant av deltakelsen. En slik praksis ble fulgt under produksjonen av *Kripas* og *Krimvakta*. I sistnevnte serie fikk en mor som tidligere hadde samtykket til at TV-teamet fulgte politiets behandling av hennes tungt berusede datter stanset visningen, da hun trakk samtykket dagen før programmet skulle sendes. Politiinspektør Terje Kristiansen i Oslo politidistrikt uttaler at en slik samtykkekontroll var en forutsetning for at samtykke alene skulle kunne hjemle publisering. I *Kripas* ble alle etterlatte gitt anledning til å se programmet før publisering med rett til å kreve endringer, selv om de også tidligere hadde gitt et forholdsvis omfattende samtykke til at produksjonsselskapet fulgte etterforskningen trinn for trinn.

4.5.5 Betydningen av hvem samtykket er gitt ovenfor

Det neste spørsmålet er hvilken betydning det har hvem som er *mottaker* for det samtykket som er avgitt. Dette er et spørsmål som melder seg med særlig tyngde ved den aktive pressedeltakelse i politiets arbeid, og der praksis kan indikere at det foreligger bristende rutiner i politietaten.

Utgangspunktet er klart nok: Samtykke fritar taushetspliktsubjektene fra deres plikt, og det er således taushetspliktsubjektene som må klarlegge samtykkets innhold og rekkevidde. Der taushetspliktsubjektet ikke selv har innhentet samtykket og ikke innhenter informasjon om dets bakgrunn og innhold, vil han eller hun risikere å komme i en situasjon der straff kan ilegges etter straffeloven § 121 hvis vedkommende baserer sin fortolkning alene på hva som er fortalt. Vil et taushetssubjekt basere kommunikasjon på et samtykke han ikke selv har innhentet, må vedkommende således sørge for en viss grad av sikkerhet for at samtykket omfatter den aktuelle situasjonen.¹¹⁹

I forbindelse med alle de tre TV-seriene jeg behandler i denne oppgaven, var det produksjonsstaben som innhentet samtykke fra de involverte. I Asker og Bærum var det Limelight som foresto dialogen med de involverte. Fra politiets

¹¹⁹ Myhrer (2001)a s. 220.

side ble personvern hensynet ivaretatt gjennom retten til å sensurere og anonymisere det endelige produktet. Også under Novemberfilm sine produksjoner ble samtykkeproblematikken løst langs samme linjer. Ved de mer kortvarige og enkeltstående deltakelser, er det mitt inntrykk at de deltakende tjenestemenn i enda mindre grad engasjerer seg i hvorvidt de involverte samtykker og i så fall omfanget av dette, men i stedet baserer seg på en tanke om at det er pressens ansvar at de berettigedes personverninteresser ivaretas.

I forhold til bestemmelsen i EMK artikkel 8 vil en praksis med at pressen sikrer samtykke normalt rettmessiggjøre at journalistene gis adgang til bolig og hjem. Et slikt samtykke må innhentes før pressemedarbeiderne gis adgang til boligen. For den tjenestelige *taushetsplikt* vil imidlertid et samtykke gitt ovenfor pressen skape større komplikasjoner. Selv om den berettigede gir de tilstedeværende journalister samtykke til å publisere bilder og opplysninger fra den aktuelle situasjonen, innebærer ikke dette nødvendigvis at vedkommende også samtykker til at *politiet* utleverer taushetsbelagte opplysninger i anledning samme forhold. Igjen må samtykket fortolkes for å finne svar på om det omfatter opplysninger utover hva pressen ved selvsyn kan tilegne seg gjennom å få lov til å ta bilder og være til stede.

Et konstruert eksempel kan illustrere tematikken: Politiet rykker ut på en melding om tyveri av bil. Fornærmede samtykker ovenfor fotografen og journalisten til at det tas bilder og at det blir publisert fra episoden. På vei tilbake fra oppdraget får polititjenestemennene opplysninger fra PO om at vedkommende flere ganger tidligere har meldt biler stjålet, og politiet mistenker på bakgrunn av disse opplysningene forsikringsbedrageri. At vedkommendes status endres fra fornærmet til mistenkt vil være omfattet av den tjenestelige taushetsplikt etter straffeprosessloven § 61a. Kan vedkommende sies å ha samtykket til at politiet gir journalisten disse opplysningene? Fra et presseetisk ståsted vil en kunne hevde at vedkommende ved å stå frem i pressen som et offer for en kriminell handling, må tåle publisitet rundt sin person også når pendelen svinger den andre veien. For den tjenestelige taushetsplikt kan imidlertid ikke samme tankemodell benyttes. At vedkommende nå er mistenkt, vil være taushetsbelagte opplysninger det ikke foreligger samtykke til å kommunisere.

Som eksempelet illustrerer, utgjør ikke dagens samtykkepraksis et velfundert kommunikasjonsgrunnlag. Samtykke som sådan er imidlertid en av de beste måtene å sikre rettmessig formidling av personopplysninger, da det gir den som er vernet en reell mulighet til å påvirke i hvilken grad vedkommende blir eksponert i media eller ei. Samtykke bør således være et sentralt grunnlag for å gi deltakende journalister taushetsbelagt informasjon, noe som medfører at det må etableres ordninger som sikrer at man får et samtykke som dekker politiets utlevering på en utvetydig måte og som omfatter at disse opplysningene kan utleveres med det formål at de skal publiseres. Innhenting bør dessuten gjøres av taushetspliktsubjektene selv. En slik praksis skaper imidlertid praktiske utfordringer, da det forutsetter at det er så vidt mange tjenestemenn til stede at dette lar seg gjennomføre uten å gå på bekostning av utførelsen av oppdraget.

I tillegg til å søke samtykke fra de berettigede under utførelsen av oppdraget, bør det etableres ordninger ved observerende pressedeltakelse som sikrer at samtykket står ved lag på publiseringstidspunktet. Som tidligere nevnt ble denne praksisen fulgt ved de større TV-produksjonene som er omtalt. En slik praksis kan imidlertid møtes med presseetiske innvendinger. God presseskikk tilsier at den som lar seg intervju av pressen på forespørsel gis rett til å sjekke at vedkommende er sitert riktig og at meningsinnholdet i uttalelsene fremkommer i reportasjen, jf. Vær Varsom-plakaten punkt 3.7. Det er imidlertid ikke vanlig pressepraksis at den omhandlede gis rett til å betinge sin godkjennelse av fremstillingen som vilkår for publisering – en slik praksis vil stride mot hensynet til medienes frie og uavhengige rolle. Der pressedeltakelse i politiets arbeid skjer som ledd i den rene nyhetsproduksjon, og ikke innen dokudrama-sjangeren, vil man således måtte regne med å møte motforestillinger mot en samtykkepraksis som bygger på at den berettigede etter taushetsreglene skal ha rett til å påvirke det endelige produkt.

Riksadvokaten synes å ha tatt innover seg denne mulige konflikten, og skriver i anledning dagspressens tilstedeværelse under anslaget mot massasjeinstituttet i Oslo:

«Riksadvokaten er selvsagt inneforstått med at politiet ikke generelt kan pålegges å føre noen kontroll med hvordan massemediene behandler og vinkler

opplysningene de i straffesaker innhenter fra politi og påtalemyndigheten.

...

I disse tilfeller må kravet til saklighet og nøkternhet innebære at politiet også betinger seg en rett til:

- på forhånd å få seg forelagt det oppslag mediene vil presentere, og

- av hensyn til personvernet og den videre etterforskning å øve en viss innflytelse på oppslaget innhold og form.»¹²⁰

Uttalelsen retter seg direkte mot *politiets* adgang til å betinge seg godkjenning av oppslaget før det publiseres. Utgangspunktet riksadvokaten oppstiller synes imidlertid å bygge på en erkjennelse av at heller ikke andre omhandlet i et presseoppslag har en betinget rett til godkjenning. Skal kommunikasjon av taushetsbelagte personopplysninger *alene* tuftes på samtykke til utlevering fra den berettigede, har jeg vanskelig for å se at dagens regelverk tillater en annen praksis enn at den berettigede gis rett til å få seg forelagt reportasjen før publisering, med anledning til å trekke sitt samtykke tilbake. Hvis dette skjer, må man i stede søke å anonymisere vedkommende fullstendig eller i så stor grad at den berettigede er tilfreds.

4.5.6 Den praktiske kombinasjonen: Samtykke til redusert anonymisering

Som gjennomgangen over viser, vil ofte samtykke alene ikke være tjenelig som grunnlag for kommunikasjon av taushetsbelagte personopplysninger. Dette betyr imidlertid ikke at samtykke ikke har betydning for den aktive pressedeltakelse. Samtykke kan kombineres med et annet kommunikasjonsgrunnlag, i første rekke anonymisering.

Som tidligere behandlet, oppstiller straffeprosessloven § 61b nr. 2 og forvaltningsloven § 13a nr. 2 strenge regler for omfanget av den anonymisering som må skje for at taushetsbelagt informasjon skal kunne kommuniseres på dette

¹²⁰ Gjengitt i *Statsadvokatene og mediene* s. 55 – 56.

grunnlag. Den berettigede vil imidlertid kunne være tilfreds med en mindre omfattende anonymisering av de opplysningene som utleveres, og i så fall tilsier ikke personvern hensyn at dette ikke respekteres. Fra politiets side bør en slik beslutning sikres gjennom et uttrykkelig samtykke fra den berettigede til redusert anonymisering.

Ved produksjonen av *Krimvakta* og *Kripas* var dette en praksis som lå til grunn i de aller fleste tilfeller der enkeltpersoner ble eksponert. Produksjonsselskapet fant gjennom dialog med de involverte hvilken grad av anonymisering de var tilfreds med. Det har da heller ikke i ettertid kommet klager til selskapet over mangelfull anonymisering. Dialogen ble som over nevnt ført direkte mellom den berettigede og produksjonsselskapet. Risikoen for at samtykket ikke har det tilstrekkelige omfang er likevel langt mindre der man på dette vis sikrer seg på to fronter, selv om det prinsipielle utgangspunkt om taushetspliktsubjektens ansvar står fast.

Fra et TV-faglig perspektiv er det i stor grad å foretrekke og kunne redusere graden av anonymisering – det blir kort sagt bedre TV. Blir anonymiseringen for omfattende kan det fra et journalistisk ståsted reises spørsmål om det overhodet er noe igjen å publisere, eller om reportasjens formål forfeiles ved så vidt omfattende anonymisering. Kvaliteten på det produktet som kommer ut av et samarbeid mellom politiet og pressen vil påvirke i hvilken grad pressen ønsker å delta. Legger en til grunn at pressedeltakelse i politiarbeid kan være fruktbart for både etaten og pressen, tilsier dette etter mitt syn at man tilstreber å finne en samarbeidsform som best mulig ivaretar både personvern hensyn og mediens presentasjon.¹²¹

¹²¹ Trolig vil pressen kunne godta en større grad av anonymisering ved aktiv pressedeltakelse enn hva tilfelle er der pressen anonymiserer etter eget initiativ. Som tidligere nevnt bygger observerende deltakelse på et gi og ta-forhold mellom etaten og det deltakende medium.

4.6 *Ingen berettiget interesse tilsier hemmelighold*

4.6.1 Innledning

I visse situasjoner vil begrunnelsen for å taushetsbelegge sensitive opplysninger kunne være bortfalt fordi det ikke lenger foreligger berettigede interesser som tilsier hemmelighold. Dette kan for det første skyldes at opplysningene er allment kjent eller alminnelig tilgjengelig andre steder, typisk fordi det har vært avholdt et åpent rettsmøte der informasjonen er blitt offentliggjort. For det andre kan den berettigede selv ha gått ut i pressen med opplysninger som for politiets del er undergitt taushetsplikt. Et tredje tilfelle er de situasjoner der kommunikasjon vil være til den berettigedes fordel, slik at unntak fra hemmelighold taler til vedkommendes gunst. Felles for alle disse tilfellene er at det ikke lenger foreligger noen beskyttelsesverdige interesser som tilsier at opplysningene ikke kommuniseres.

Straffeprosessloven § 61b nr. 3 og forvaltningsloven § 13a nr. 3 hjemler kommunikasjonsadgang i slike tilfeller. Bestemmelsene har identisk ordlyd, og det avgjørende vilkår for kommunikasjon er at «*ingen berettiget interesse tilsier at de [opplysningene] holdes hemmelig*». Dette må vurderes konkret i det enkelte tilfellet, og ordlyden «*ingen berettiget interesse*» må forstås bokstavelig. Selv om den berettigedes interesse i hemmelighold er liten, slår den igjennom overfor kommunikasjon.¹²² Dette må innebære at den kommunikasjonen som skjer på dette grunnlaget, ikke kan gå utover hva som i all hovedsak allerede er kjent, selv om ytterligere kommunikasjon ville skapt et mer helhetlig bilde.¹²³

4.6.2 Nærmere om hvilke situasjoner bestemmelsen omfatter

Størst praktisk betydning har formodentlig bestemmelsene om ingen berettiget interesse der saken har vært til avgjørelse i domstolene. Pressens deltakelse i politiarbeid vil imidlertid stort sett skje på tidligere stadier av saken, der de personer som påtreffes i de aller fleste tilfeller ikke vil ha vært eksponert for allmennheten i anledning saken.

¹²² Ot.prp. nr. 3 (1976-77) s. 28 og NOU 2003:21 s. 202.

¹²³ Bestemmelsenes betydning for kommunikasjon av etterforskningsopplysninger er behandlet i punkt 3.4.4.

Riksadvokaten har uttalt at når pressen inviteres med på aksjoner må:

*«politiet sørge for at materialet pressen har fått kjennskap til gjennom 'deltakelse' i aksjonene, presenteres i en tilstrekkelig anonymisert form, med mindre opplysningene fra andre kilder allerede er kjent, jf. straffeprosessloven § 61b nr. 2 og 3».*¹²⁴

Et særlig forhold ved politiets tjenesteutøvelse ligger i at de hendelser den taushetsbelagte informasjonen knytter seg til, ofte skjer på steder der allmennheten har tilgang. Dessuten vil politiets arbeidsform, slik som utrykning til åsteder, innhenting av vitneforklaringer og senere bruk av tvangsmidler, gjøre opplysninger synlig for omgivelsene, herunder massemedia generelt. For pressens deltakende observasjon reiser det seg derfor spørsmål om når den informasjonen det deltakende medium får tilgang til, er så vidt *synbar for omgivelsene for øvrig* at unntakene fra taushetsplikt etter straffeprosessloven § 61b nr. 3 og forvaltningsloven § 13a nr. 3 kommer til anvendelse.

Et eksempel kan tjene til illustrasjon: En fotograf og journalist kjører byen rundt med politiradio og reiser på de samme oppdragene politiet rykker ut på. Pressefolkene ankommer rett etter – i praksis ofte før – den første politipatruljen. De er så tett på handlingen at de blir kjent med en rekke personopplysninger som klarligen er underlagt politiets taushetsplikt. Med politipatruljen er et annet pressteam. I slike tilfeller springer spørsmålet frem om det teamet som er invitert med av politiet rettmessig kan gis den samme personinformasjon som konkurrenten allerede besitter.

En måte å angripe problemstillingen på, er å reise spørsmål om opplysningene i slike tilfeller må anses alminnelig kjent. Når straffeprosessloven § 61b nr. 3 og forvaltningsloven § 13a nr. 3 benytter ordlyden *«f.eks. når de er alminnelig kjent eller alminnelig tilgjengelige andre steder»*, må dette bety at såfremt ett av disse alternativene er oppfylt, vil opplysningene kunne kommuniseres. Alternativene er således ikke kun momenter i en totalvurdering – de er eksempler på situasjoner hvor det aldri vil være noen berettiget interesse i hemmelig-

¹²⁴ Pressens tilstedeværelse ved og referater fra politiaksjoner. Riksadvokatens brev R. 1215/89 av 30. mai 1989.

hold.¹²⁵ En språklig fortolkning av begrepet alminnelig kjent indikerer vel at det forhold at et annet presseorgans medarbeidere besitter informasjonen, ikke nødvendigvis medfører at denne informasjonen er alminnelig kjent. Noe annet er hvis opplysningene er blitt publisert i dette mediet, slik at allmennheten har fått ta del i informasjonen. Skal man i så tilfelle stille krav til at det deltakende medium *utsetter* sin publisering i påvente av hva konkurrenten gjør? Dette fremstår som en lite anvendelig fortolkning. Slik jeg ser det, blir spørsmålet lettere angripelig hvis man i stedet tar utgangspunkt i lovbestemmelsenes hovedkriterium – at «ingen berettiget interesse» tilsier at opplysningene holdes hemmelig.

Utgangspunktet må være at opplysninger den øvrige presse besitter må kunne utleveres også til det teamet som følger politiet, med grunnlag i at ingen berettiget interesse i slike tilfeller tilsier at opplysningene holdes hemmelig. Dette må i alle fall gjelde der den informasjonen den øvrige presse har, er av nogelunde sikker karakter. Spørsmålet stiller seg annerledes hvis denne kunnskapen har karakter av rykter, antakelser eller slutninger. Den informasjonen de deltakende journalister i så fall gis, vil ha en helt annen kvalitet enn hva som ellers er å anse som kjent. Både en språklig forståelse av begrepet «ingen berettiget interesse» og personvern hensyn tilsier at opplysninger ikke regnes som kjent for allmennheten der de har karakter av rykter og antakelser, selv om innholdet er korrekt.¹²⁶

For tjenestemennene som har journalister med på oppdraget, skaper denne rettstilstanden en svært uoversiktlig situasjon. Foruten å kontrollere sin egen utlevering av opplysninger, må de holde oversikt over hvilken informasjon som allmennheten besitter. Faren for at det i slike situasjoner blir gitt informasjon som den berettigede etter en konkret vurdering har krav på at blir behandlet fortrolig, er stor.

Den nærmere grensdraging for når ingen berettiget interesse tilsier hemmelighold, er vanskelig. Utfordringen er trolig større der deltakelsen skjer under utøvelse av alminnelig ordenstjeneste enn ved deltakelse på det mer taktiske

¹²⁵ Ot.prp. nr. 3 (1976-77) s. 28 og Frihagen (1979) s. 101 (petitavsnittet).

¹²⁶ Myhrer (2001)a s. 247.

etterforskningstrinnet. Et særlig spørsmål er hvordan man skal bedømme de situasjoner som i og for seg er synbare for et stort antall mennesker, slik som en trafikkulykke, men som skjer på en tid av døgnet eller på et sted som gjør at det er få andre enn de involverte, politiet og det deltakende pressemedium som befinner seg på ulykkesstedet.

Trolig gir det best mening i disse situasjonene å presisere vurderingstemaet for når ingen berettiget interesse tilsier hemmelighold. Vurderingen må knyttes opp til når det deltakende medium får en så vidt eksklusiv tilgang til informasjonen *i kraft av sin deltakelse* at det foreligger berettigedes interesser i hemmelighold selv om hendelsen skjer i det offentlige rom. Skjer det for eksempel en knivstikking midt på gaten, uten at andre medier eller publikum får med seg dette, har det deltakende medium fått kjennskap til hendelsen takket være sin deltakelse. I slike situasjoner kan man ikke legge til grunn en hypotese om at øvrige medier ville vært til stede hvis de var klar over forholdet, med den følge at opplysningene ville vært gjort kjent for andre. I så måte nyter den berettigede et noe tilfeldig vern, alt etter om øvrige har blitt gjort oppmerksom på forholdet og hvor stor interesse allmennheten har i episoden. At vernet blir noe tilfeldig kan likevel ikke få utslagsgivende betydning. Der man kommer frem til at det aktuelle medium besitter taushetsbelagte opplysninger alene på grunn av at de var gitt anledning til å følge politiets arbeid på nært hold, må kommunikasjon av disse opplysningene tuftes på et annet hjemmelsgrunnlag.¹²⁷

4.7 Myndighetenes ytringsplikt på straffesaksområdet

4.7.1 Innledning

Så langt i dette kapittelet har temaet vært hvilken betydning de lovhjemlede unntakene fra taushetsplikt har for hvilke opplysninger pressen kan få utlevert

¹²⁷ I hvilken grad taushetsbelagte opplysninger kan kommuniseres når den berettigede *selv har initiert publisitet* eller utlevering vil tjene *den berettigedes interesser*, behandles ikke da disse spørsmål ikke melder seg i særlig grad ved observerende pressedeltakelse (Se Myhrer (2001) a s. 239 flg.).

når mediene gis adgang til å følge politiets arbeid på nært hold. Som tidligere nevnt er det imidlertid ikke bare taushetsplikten som utgjør de rettslige rammer for slik deltakelse. I punkt 3.8 var temaet i hvilken grad det finnes ytterligere *skranker* for den aktive pressedeltakelse i reglene om retten til privatlivets fred. På tilsvarende vis kan det reises spørsmål om det eksisterer ytterligere *grunnlag* for å gi pressen informasjon der de deltar som observatører utenom de reglene jeg til nå har behandlet.

Slik jeg ser det, er det i første rekke eksistensen av et mulig *informasjonskrav* ovenfor politiet som kan danne grunnlag for å gi pressen større rettigheter ved slike samarbeid enn hva som følger av taushetsreglene alene. Med informasjonskrav forstås i denne sammenheng at den informasjonssøkende har krav på å få tilgang til informasjon, til tross for at den som besitter informasjonen ikke ønsker å utlevere den. I de tilfeller allmennheten må kunne sies å ha et slikt krav mot politiet på etterforskningsstadiet, er dette fordi EMK artikkel 10 må tolkes dit hen at bestemmelsen gir borgerne slike rettigheter (punkt 4.7.3). For den som besitter informasjonen oppstår i slike sammenhenger en *ytringsplikt*.¹²⁸

Det kan imidlertid eksistere en plikt for politiet til å gi informasjon til allmennheten uten at denne plikten har sitt motstykke i et krav på informasjon. Hvorvidt politiet har en generell *informasjonsplikt* utover hva som måtte følge av EMK artikkel 10, beror på hvorvidt politiinstruksen § 5-5 pålegger politiet en plikt til å gi informasjon *av eget initiativ* (punkt 4.7.2).

Tilsynelatende kan spørsmålene om pressens informasjonskrav og politiets informasjonsplikt synes likt et annet spørsmål som tidligere er behandlet: om pressens medarbeidere kan settes i en særstilling i forhold til øvrige private. Temaene er imidlertid langt fra identiske: I punkt 4.2 var spørsmålet hvorvidt politiet kan gi deltakende pressefolk mer informasjon enn hva som fremstår som rettmessig, for å skape den nødvendige forståelse for at en del informasjon ikke kan publiseres i etterkant av en deltakelse. Slik informasjon forutsettes *ikke offentliggjort*. I dette

¹²⁸ Informasjonskravspørsmålet må holdes klart atskilt fra spørsmålet om pressens rett på å formidle informasjon den måtte besitte, uavhengig om informasjonen i utgangspunktet er underlagt taushetsplikt eller ei, for eksempel der opplysningene er lekket til pressen. Sistnevnte gjelder *medienes* ytringsfrihet som sådan – altså deres rett til fritt å kunne formidle informasjon til allmennheten. Dette er den såkalte meddelelsesfriheten, og skal ikke behandles her.

kapittel behandles hvorvidt pressen har rett på en større mengde informasjon enn hva taushetsreglene gir grunnlag for i kraft av sin samfunnsrolle – og i så fall er hele grunnlaget for å gi pressen et slikt informasjonskrav at *denne informasjonen publiseres* som ledd i den demokratiske prosess.

Forholdet mellom spørsmålet om pressen kan settes i særstilling og spørsmålet om pressen har krav på en viss type informasjon kan søkes illustrert ved å si at temaene representerer *ytergrenser* for hva slags informasjon politiet kan utlevere til pressen. Spørsmålet om pressen må settes i en særstilling i forhold til øvrige private er i kjernen et spørsmål om hva man *maksimalt* kan gi pressen av informasjon uten at taushetsplikten krenkes – i lys av at journalister trenger mer informasjon enn allmennheten som sådan for å fylle sin samfunnsrolle. Eksistensen av en ytringsplikt på sin side er i realiteten et spørsmål om hva pressen *minimum* har krav på av informasjon fra politiet. Opplysninger omfattet av ytringsplikt kan ikke holdes tilbake med grunnlag i taushetsreglene.

Spørsmålet om det eksisterer en ytrings-/informasjonsplikt for politiet, og hvilken virkning dette har på hva slags opplysninger som rettmessig kan kommuniseres til massemedia, vil i denne rapporten begrenses til opplysninger om politiets *arbeidsmetoder, prioriteringer og virke*. Dette skyldes at for denne type informasjon kan sterke reelle grunner tilsa at opplysninger gjøres kjent uavhengig av om den som besitter opplysningene ønsker dem kommunisert eller ei. Hva gjelder *personopplysninger* politiet besitter, er slike opplysninger normalt av liten samfunnsmessig betydning, samt at hensynet til den berettigedes rett til privatliv og personvern tilsier at allmennheten ikke ubetinget skal ha krav på tilgang til dem.¹²⁹

Innledningsvis er det på sin plass å bemerke at spørsmålet om allmennheten har et informasjonskrav ovenfor politiet på straffesaksfeltet er omdiskutert, spe-

¹²⁹ Visse modifikasjoner kan tenkes for offentlige personer. Som ytringsfrihetskommisjonen skriver i NOU 1999:27 s. 113 kan det «*oppstå et legitimt behov for noe større innsikt i offentlige personers privatliv enn i privatlivet til vanlige mennesker*». Dette vil i følge kommisjonen i størst grad gjelde der opplysningene angår personlige forhold som kan knyttes til deres maktutøvelse, da «*det dreier seg om det grunnleggende argument at åpenhet er viktig for å skape tillit og mulighet for kontroll*». Temaet kommisjonen behandler angår imidlertid hvilke rammer pressen bør ha til å *publisere* personopplysninger, og argumentet kan ikke gis direkte anvendelse på spørsmålet om politiet har plikt til å *utlevere* slike opplysninger til pressen.

sielt hva gjelder å utlede et slikt krav av bestemmelsen i EMK artikkel 10. Når spørsmålet like fullt vies plass, bygger det på at eksistensen av et rettskrav på visse opplysninger har relevans for hvordan taushetsreglene kan eller må praktiseres når pressen gis anledning til å drive deltakende observasjon.¹³⁰

4.7.2 Informasjonsplikten etter politiinstruksen § 5-5

Av internrettslige regler er det i første rekke politiinstruksen § 5-5 tredje ledd som danner grunnlag for å diskutere hvorvidt politiet har en *informasjonsplikt*. Bestemmelsen lyder:

«Med de begrensninger som følger av lov, og så langt det ellers finnes mulig og tjenestemessig forsvarlig, skal politiet på forespørsel gi almenheten og massemedia opplysninger om etaten og dens arbeid. For øvrig påligger det politiet å gi slik informasjon av eget initiativ når dette finnes påkrevet eller hensiktsmessig, og ressursene og arbeidssituasjonen ellers tillater det. Denne opplysningsvirksomhet skal ha et forebyggende siktemål, og dessuten være et bidrag til å fremme forståelse for politiets oppgaver og styrke tilliten mellom politi og publikum.»

Av ordlyden kan man utlede at instruksen pålegger politiet å bygge et åpent forhold til media og allmennheten. Det er spesielt formuleringene «*skal politiet på forespørsel gi*» og «*for øvrig påligger det politiet å gi*» som indikerer at departementet her har ment å pålegge politiet en plikt å gi informasjon til allmennheten og massemedia. Auglend leser tilsynelatende ikke bestemmelsen slik, og fremhever at politiinstruksen gir *retningslinjer* for opplysningsvirksomheten, men at det er lovgivningen som regulerer allmennhetens *krav* på opplysninger om politiets virksomhet.¹³¹ Standpunktet bygger trolig på en slutning om at politiinstruksen er en tjenesteinstruks, og på samme måte som for påtaleinstruksen vil ikke brudd på instruksen nødvendigvis medføre at borgerne utleder

¹³⁰ Det må presiseres at den mulige eksistensen av et informasjonskrav ovenfor offentlige myndigheter, ikke under noen omstendighet vil være så vidt omfattende at pressen har krav på å få *delta* som observatører til politiets arbeid. Spørsmålet om pressen skal gis lov til å delta, vil fortsatt bero på om det aktuelle distrikt eller særorgan ønsker en slik deltakelse.

¹³¹ Auglend (2004) s. 395.

noe rettskrav, jf. for eksempel Rt. 1992 side 362¹³². På den annen side må det være klart at politiinstruksen § 5-5 er mer enn en henstilling til politiets tjenestemenn om å gi informasjon. En mediestrategi basert på at det ikke skal utleveres informasjon overhodet er ikke i samsvar med § 5-5, og vil måtte kunne lede til straffansvar for tjenesteforsømmelse.

Den nærmere reguleringen av informasjonsarbeidet i § 5-5 indikerer at departementet i første rekke har hatt den daglige pressekontakt for øye da bestemmelsen ble gitt. Plikten er modifisert i to henseende: For det første må arbeidsforholdene gjøre det faktisk mulig å gi informasjon. Dernest må slik kommunikasjon være tjenestemessig forsvarlig, både hva gjelder tjenesten i sin alminnelighet og den konkrete sak. Legger man en streng tolkning av disse modifikasjonene til grunn, fremstår det konkrete innhold i informasjonsplikten som forholdsvis beskjeden.

Etter min mening kan en ikke legge en så strikt forståelse til grunn. Det er ikke tvilsomt at § 5-5 legger et *aktivitetskrav* på etaten til å yte informasjon om dens arbeid, jf. formuleringen «*av eget initiativ*». Informasjonsutlevering til allmennheten er et ledd i politiets forebyggende strategi for å fremme forståelse for etatens oppgaver og styrke tilliten til den, jf. tredje ledd. Dette er formål som sterkt må virke inn når omfanget av plikten bestemmelsen oppstiller skal fastlegges. Auglend skriver i anledning § 5-5:

*«Borgernes tillit er en avgjørende forutsetning for at etaten skal kunne realisere det mål som er angitt i pl. § 1, 2. ledd og pi. § 2-1, 1. ledd. Et åpnere forhold utad kan også bidra til at folks noe overdramatiserte og fryktsomme bilde av etaten og dens gjøremål blir korrigeret.»*¹³³

Foruten de reelle hensyn som tilsier åpenhet i straffesaksbehandlingen mer generelt, kan det fremheves at når det er en tjenesteplikt for politiet å sørge for at

¹³² Saken gjaldt hvorvidt det at statsadvokaten ikke hadde påkjært kjennelsen i en forbrytelsessak, slik påtaleinstruksen § 27-3 andre ledd påla, måtte medføre at kjæremålet var ugyldig. Høyesterett uttaler på side 365 at «*disse regler må anses som ordensforskrifter ... Den instruksvertredelse som her foreligger får således ikke betydning for gyldigheten av kjæremålet*».

¹³³ Auglend (2004) s. 396.

straffbare handlinger blir forfulgt, er det en tilsvarende tjenesteplikt å sørge for at forfølgningen har de tilsiktete allmennpreventive og samfunnsberoligende virkninger. Sammenholdt med det sterke behov for offentlig kontroll på straffesaksfeltet, er det ikke problematisk å være enig med Myhrer når han konkluderer på følgende måte:

«Spørsmålet om det foreligger en informasjonsplikt på etterforskningsstadiet, må således besvares bekreftende. Men utover at ytringsretten skal benyttes, og at tjenesten skal være organisert slik at det regelmessig finnes noen som kan gi informasjon, er det vanskelig å angi hvordan avveiningen mellom personvern og samfunnsforsvar skal falle ut.»¹³⁴

4.7.3 Informasjonskravet etter EMK artikkel 10¹³⁵

Hvorvidt ytringsfrihetsbestemmelsen i EMK artikkel 10 inneholder en rett for borgerne til informasjon av allmenn interesse, har vært gjenstand for omfattende behandling i internasjonal juridisk litteratur. Ordlyden i bestemmelsen gir liten støtte for en slik slutning – snarere tvert imot. Bestemmelsen omtaler retten *“to hold opinions and to receive and impart information”*. Heller ikke praksis fra domstolen og kommisjonen gir noe klart svar på om det kan utledes et informasjonskrav fra EMK artikkel 10. Leander-saken¹³⁶,

¹³⁴ Myhrer (2001)a s. 404.

¹³⁵ Hvorvidt Grunnloven § 100 i sin nåværende form hjemler et informasjonskrav ovenfor det offentlige, ble grundig behandlet under forberedelsene til grunnlovsendringen. Slik bestemmelsen ble vedtatt, er det imidlertid klart at det i første rekke er møte- og dokumentoffentligheten som har fått konstitusjonell forankring i § 100 femte ledd (nærmere om dette i St.meld. nr. 26 (2003-2004) *Om endring av Grunnloven § 100* s. 136 – 147 og s. 188).

¹³⁶ Leander v. Sverige. Klager var ansatt som vikar på et sjøfartsmuseum i nærheten av en marinebase. På bakgrunn av informasjon i et hemmelig politiregister ble han av hensyn til nasjonal sikkerhet pålagt å slutte i jobben. Klager fikk ikke kjennskap til innholdet i de registrerte opplysningene. Domstolen uttaler i avsnitt 74: *«Article 10 (art. 10) does not, in circumstances such as those of the present case, confer on the individual a right of access to a register containing information on his personal position, nor does it embody an obligation on the Government to impart such information to the individual.»*

Gaskin-saken¹³⁷ og Guerra-saken¹³⁸ har av mange i teorien blitt tolket dit hen at bestemmelsen ikke hjemler et slikt krav.

I norsk teori er det i første rekke Eggen som har fremholdt at det like fullt kan utledes et slikt krav av bestemmelsen.¹³⁹ Tilsvarende legger justisdepartementet til grunn at det ikke kan utelukkes at borgerne kan ha krav på informasjon av stor, samfunnsmessig betydning:

«EMD har i flere saker konkludert med at EMK artikkel 10 ikke har gitt grunnlag for en informasjonsplikt for det offentlige. Dersom EMD får seg forelagt en sak der offentlige myndigheter ikke har gitt informasjon av stor samfunnsmessig betydning, og som allmennheten ville hatt interesse av å få kunnskap om, kan det likevel ikke utelukkes at den vil utlede en viss informasjonsplikt av artikkel 10 for myndighetene.»¹⁴⁰

Jeg har ikke funnet plass til en nærmere drøftelse av hvorvidt et slikt krav kan utledes av bestemmelsen i EMK artikkel 10. Forutsetter man imidlertid at artikkel 10 gir borgerne krav på informasjon av *stor, samfunnsmessig betydning*, er det av interesse for rapporten å nærmere vurdere hvordan et informasjonskrav vil virke inn på praktiseringen av taushetsreglene i forhold til pressen.

4.7.4 Forholdet mellom yringsplikt og taushetsplikt

Forholdet mellom eksistensen av en yrings-/informasjonsplikt og politiets taushetsregler reiser i første rekke spørsmål om hvordan disse to regelsett skal av-

¹³⁷ Gaskin v. Storbritannia. Klager var i sin oppvekst tatt hånd om av sosialmyndighetene og mente denne oppveksten hadde ført han skjevt ut i samfunnet. For å vurdere et mulig erstatnings søksmål ønsket han innsyn i myndighetens opplysninger om hans oppvekst, men myndighetene nektet han innsyn. Domstolen skriver i avsnitt 52: «*In the circumstances of the present case, Article 10 does not embody an obligation on the State concerned to impart the information in question to the individual.*»

¹³⁸ Guerra v. Italia. Klager bodde i nærheten av en fabrikk som produserte kjemikalier, og fabrikken var klassifisert som et høyrisikoforetak der flere ulykker hadde forekommet. Klager påsto blant annet at artikkel 10 var krenket ved at myndighetene ikke aktivt hadde informert nærområdet om risikoen. Domstolen henviser til Leander-saken, og finner at EMK art. 10 ikke er anvendelig. Kommisjonen hadde imidlertid kommet til motsatt syn, og mente artikkel 10 var krenket ved at myndighetene ikke av eget tiltak hadde informert om farene.

¹³⁹ Eggen (2002) s. 654 – 658.

¹⁴⁰ St.meld. nr. 26 (2003-2004) s. 136.

stemmes mot hverandre i det tilfellet at reglene er i motstrid. I lys av spørsmålet som søkes besvart i dette punkt – om plikten gir pressen et utvidet krav på generelle opplysninger om politiets arbeid ved observerende deltakelse – blir det sentrale om taushetsreglene i visse tilfeller *må vike* til fordel for et berettiget informasjonskrav allmennheten i så fall har. I hvilken grad taushetsreglene må stå tilbake for et krav på informasjon av stor, samfunnsmessig betydning, vil måtte stille seg annerledes alt ettersom grunnlaget for et slikt krav er internrettslig eller konvensjonsbasert.

Hva gjelder en *informasjonsplikt* for politiet etter politiinstruksen § 5-5, tilsier lex superior-prinsippet at et slikt forskriftsbasert krav står tilbake for taushetsregler gitt i formell lov. Dette gjelder i enda større grad dersom man anser plikten oppstilt i § 5-5 som en instruksfestet plikt.¹⁴¹ På tilsvarende vis synes også lex specialis-prinsippet å tilsi at de opplysningsspesifikke taushetsreglene gis forrang i forhold til en mer generell yringsadgang etablert i politiinstruksen.

Rangordningen mellom taushetsreglene og yringsplikten stiller seg annerledes dersom en legger til grunn at EMK artikkel 10 gir allmennheten et *informasjonskrav* ovenfor politiet på etterforskningsstadiet. Etter menneskerettighetsloven § 3 er EMK gitt forrang i forhold til annen formell lov. Det følger da at rettigheter konvensjonen etablerer ved direkte motstrid går foran interne bestemmelser.

Anvendelse av forrangsprinsipper – enten på ulovfestet grunnlag eller etter menneskerettighetsloven § 3 – forutsetter at det foreligger klar motstrid mellom yringsplikten og taushetsreglene. Tradisjonsbundne norske tolkningsprinsipper tilsier imidlertid at såfremt motstrid mellom kolliderende rettsnormer kan avstemmes ved en harmonisering av regelverket, er dette å foretrekke. I forholdet mellom taushetsreglene og yringsplikten kan mulig motstrid løses ved at reglene tolkes innskrenkende slik at pliktene lar seg forene.

¹⁴¹ Myhrer argumenterer for at informasjonsplikt om tjenestelige opplysninger er en plikt av en slik karakter at den kan pålegges tjenestemenn uten hjemmel i lov, og konkluderer med at det «for politiet og påtalemyndigheten må legges til grunn at en slik direktivbestemt informasjonsplikt foreligger» (Myhrer (2001) s. 403).

I et harmoniseringsperspektiv er det verdt å peke på at både taushetspliktreglene og ytringsplikten er skjønnsmessige regler. Reglene overlater i stor grad til pliktsubjektene å avveie i hvilken grad informasjon kan og skal kommuniseres videre eller ei. Når grensene verken for taushetsplikten for generelle etterforskningsopplysninger eller ytringsplikten for opplysninger om etatens virke er klart definerte, medfører dette etter mitt syn at reglene lar seg forene. Av samme grunn har jeg vanskelig for å se at EMD vil kjenne taushetsreglene i straffeprosessloven og politiloven som uforenelige med konvensjonen som sådan i tilfelle domstolen skulle finne at det kan utledes et informasjonskrav mot politiet i artikkel 10. Et annet forhold er at en *for stringent praktisering* av reglene i den konkrete sak vil kunne fremstå som konvensjonsstridig.

For EMD vil spørsmålet om taushetsreglene krenker allmennhetens informasjonskrav i en konkret sak fremstå som et spørsmål om reglene oppfyller kravene til inngrep i ytringsfriheten, slik disse er definert i artikkel 10 (2).¹⁴² Hvorvidt hemmelighold av informasjon om politiets arbeid og virke som er av stor allmenn interesse er rettmessig, vil bero på om konvensjonens krav til *nødvendigheten* av inngrepet er oppfylt i det konkrete tilfellet. Dette er konvensjonens krav til at inngrepet må være «*necessary in a democratic society*».¹⁴³ Det er spesielt vilkåret om at inngrepet må være proporsjonalt som i denne sammenhengen er av interesse. I vurderingen må det særlig legges vekt på ytringens *innhold*. Eggen skriver:

*«Når et av de viktigste hensyn bak art. 10 er å sikre et pluralistisk og levende demokrati, vil inngrep ovenfor ytringer av allmenn interesse ramme ytringsfriheten hardt ... 'Politiske ytringer' må her forstås i vid betydning. Ikke bare omfattes den dagsaktuelle politiske debatt, men også ytringer om saker av allmenn interesse omfattes.»*¹⁴⁴

¹⁴² Noen generell redegjørelse for prinsippene for fortolkning av konvensjonen har jeg ikke funnet plass til (se for eksempel Høstmølingen (2003) s. 101 – 104).

¹⁴³ EMD har i en rekke saker spaltet dette kravet opp i tre selvstendige vilkår: Relevanskriteriet, kravet til tilstrekkelighet og proporsjonalitetskriteriet. Relevanskriteriet og kravet til tilstrekkelighet reiser ingen særlige komplikasjoner på straffesaksfeltet – hva gjelder førstnevnte er alternative i art. 10 (2) så vidt mange og generelt formulert at taushetsreglene må sies å tilfredsstillere relevanskravet. På tilsvarende vis må det kunne legges til grunn at slik taushetsreglene er formulert, bidrar de til å realisere disse legitime formål på en tilstrekkelig måte.

¹⁴⁴ Eggen (1994) s. 109.

Når det gjelder opplysninger om politiets generelle virke og arbeid vil proporsjonalitetsvurderingen ofte stå mellom to interesser som begge er relevante og beskyttelsesverdige. For eksempel står vernet om en effektiv straffeforfølgning opp mot den allmenne interesse i offentlighet og kontroll med politiets arbeid. Vurderingen av inngrepets rettmessighet må skje *konkret* for hver enkelt opplysning, og statene er i utgangspunktet gitt en forholdsvis vid skjønnsmargin.

4.7.5 Ytringspliktens betydning for observerende pressedeltakelse

Til slutt i dette punktet skal jeg forsøke å illustrere i hvilken grad eksistensen av et ytringsplikt på straffesaksfeltet påvirker hva slags informasjon pressen kan ha krav på ved observerende deltakelse. Det er imidlertid vanskelig å klart angi hvor grensene mellom ytringsplikt og taushetsplikt går, selv for opplysninger av stor, allmenn interesse.

Som nevnt er det i første rekke spørsmålet om i hvilken grad det er rettmessig av politiet å benytte de vide og skjønnspregede taushetsreglene til hemmelighold av allment interessante opplysninger som settes på prøve ved eksistensen av et informasjonskrav. EMK artikkel 10 og politiinstruksen § 5-5 skal ivareta allmenhetens informasjonsbehov, samtidig som i alle fall førstnevnte bestemmelse er satt til vern av samfunnets interesser i en åpen og demokratisk statsstyrelse. Dette taler med styrke for at politiet ikke benytter taushetsplikten som et nær sagt allmenngyldig argument for at politiet alene har vetorett i forhold til hva slags informasjon som kan gjøres allment kjent ved observerende deltakelse.

Et eksempel fra debatten om et nytt digitalt nødsamband for utrykningsenhetene kan tjene som eksempel. Dårlig sambandsdekning en rekke steder i landet utsatte i følge Utrykningspersonellets Fellesutvalg redningsmannskaper for situasjoner som medførte fare for liv og helse.¹⁴⁵ Såkalte «svarte soner», det vil si områder der sambandet overhodet ikke fungerte, var det mange av i landet. Hvorvidt et nytt digitalt nødsamband skulle bygges ut, var i første rekke et økonomisk spørsmål. Detaljerte opplysninger om hvor sambandet ikke fungerte

¹⁴⁵ *Dårlig samband setter liv og helse i fare*. Pressemelding fra Utrykningspersonellets Fellesutvalg-Norge. <http://www.uf-norge.org/> [sitert 20. mars 2007]

kunne nok med rette anses taushetsbelagt – i alle fall for politiets ansatte – fordi slike opplysninger kunne bli utnyttet av kriminelle. Hemmelighold vil trolig være forenelig med politiloven § 24 andre ledd, og i overensstemmelse med de legitime formål EMK artikkel 10 (2) oppstiller. Skulle et massemedium blitt kjent med hvor sambandet ikke fungerte under observerende deltakelse, mener jeg like fullt at pressen må ha rett til å videreformidle dette. Hemmelighold av disse opplysningene fremstår ikke som «*necessary in a democratic society*» sett opp imot hvilken samfunnsmessig betydning opplysningene vil ha i debatten om utrykningspersonelleets sikkerhet.

Som eksempelet kan illustrere, ligger på mange vis vurderingen av hva slags informasjon pressen har krav på ved observerende deltakelse, nært inntil den *nødvendighetsvurderingen* som skal foretas etter straffeprosessloven § 61a annet ledd og politiloven § 24 annet ledd for å vurdere om opplysningene er underlagt taushetsplikt. I så måte kan det reises spørsmål om eksistensen av et informasjonskrav mot politiet bringer oss noe nærmere en utvidet rett til informasjon for pressen. Det er imidlertid en vesentlig forskjell mellom disse to temaene: Legger man til grunn at det eksisterer et informasjonskrav på en konkret opplysning, vil pressen ha *rett* til å videreformidle den – selv om politiet skulle motsette seg dette.

I praksis vil det således særlig være i de tilfeller der det under en deltakelse dukker opp opplysninger som er lite flatterende for etaten eller dens tjenestemenn, eller det avdekkes feil og mangler i straffesaksarbeidet som er av en forholdsvis alvorlig karakter, at pressen vil kunne kreve å få videreformidle disse opplysningene uavhengig av om de med rette kan sies å være taushetsbelagte. For etatens del øker således risikoen knyttet til å blottlegge sin organisasjon og sitt virke for de deltakende journalister, dersom det må legges til grunn at det eksisterer et informasjonskrav på dette stadiet.

5

Avtalens plass ved observerende pressedeltakelse

5.1 Innledning

Det særskilte forvaltningsområdet som polititjenesten utgjør, er strengt lovregulert. Så langt har denne rapporten studert hvilke rammer *lovverket* oppstiller med relevans for spørsmålet om pressen kan tillates å delta som observatører til politiets arbeid, og hvilke begrensninger særlig taushetsreglene legger på et slikt samarbeid.

Som gjennomgangen allerede har vist, har alle de tre større tilfellene av aktiv pressedeltakelse i politiets arbeid de siste årene vært avtaleregulert. Et sentralt spørsmål som melder seg ved bruken av produksjonsavtaler, er hvilken virkning avtaleverket må tillegges på polititjenestens område. Mer konkret er temaet i hvilken grad slike avtaler kan gi grunnlag for å *utvide* pressens rettigheter i forhold til hva som følger av lovverket – for eksempel ved at pressen gis større tilgang til taushetsbelagt informasjon med grunnlag i avtale – eller *pålegge* pressen forpliktelser som representerer inngrep i rettigheter pressen har etter lovverket, typisk den frie rett til å formidle informasjon mediene besitter.

Et første tema er i hvilken grad politiet i slike avtaler kan avtalefeste en rett til å øve innflytelse på hvordan pressen benytter opplysninger og materiale de tilegner seg. Ved alle de tre større TV-produksjonene har produksjonsavtalene mellom politiet og selskapene sikret politiet en rett til å påvirke produktet som publiseres i etterkant av deltakelsen. En slik praksis reiser prinsipielle betenkeligheter i forhold til forhåndssensurforbudet i Grunnloven § 100, noe som be-

tinger en gjennomgang. Dessuten kan en rett for politiledelsen til å fjerne enkeltscener krenke den enkelte tjenestemanns yringsfrihet.

En stor mengde informasjon, billedmateriale og annen kunnskap pressen tilegner seg i løpet av en hospiteringsperiode når aldri allmennheten gjennom det som publiseres i etterkant av deltakelsen. I avtaleverket kan politiet søke å stille betingelser for hvordan upublisert informasjon skal behandles av pressen. Slike avtalefestede forpliktelser reiser tilsvarende prinsipielle betenkeligheter i forhold til pressens uavhengighet og frie formidlingsrett.

Et spørsmål er hvorvidt politiet i avtale overhodet kan legge begrensninger på pressens publiseringsadgang. Praksis viser at dette så langt er blitt godtatt av deltakende medier. Et annet – og praktisk vel så viktig spørsmål – er i hvilken grad brudd på slike avtaler kan møtes med sanksjoner. Hvorvidt brudd på avtalen kan utløse straffansvar eller andre sanksjoner, har stor betydning for om avtalefesting av rettigheter og plikter kan eller bør tillegges vekt for adgangen til å gi pressen sensitiv informasjon. Dette gjelder i særlig grad spørsmålet om pressemedarbeidere kan pålegges taushetsplikt for opplysninger de blir kjent med når de gis tilsvarende tilgang til opplysninger som de tjenestemenn de følger i arbeid.

5.2 *Politiets rett til å kreve endring i reportasjen i lys av forhåndssensurforbudet*

Forbudet mot forhåndskontroll av yringer utgjør kjernen av yringsfrihetsvernet. Forbudet er i dag uttrykkelig forankret i Grunnloven § 100, og følger også av bestemmelsen i EMK artikkel 10. Slik forbudet tradisjonelt er definert, knytter det seg til *statlig, tvungen forhåndskontroll* med hvilke yringer som tillates fremmet. Det er imidlertid ikke tvilsomt at forbudet i dag omfatter langt flere former for forhåndshindringer enn den direkte sensur.¹⁴⁶

¹⁴⁶ Eggen (2002) s. 586 flg. gir en presentasjon av forskjellige typiske former for forhåndshindringer som omfattes av forbudet.

Det skaper særlige vansker for rettmessighetsvurderingen at politiets *kompetanse* til å inngå avtaler som begrenser publiseringsadgangen ligger i grenseland mellom statens høyhetsrett og etatens privatautonomi. De avtaler som inngås mellom politiet og det aktuelle medium forut for deltakelsen, har klare avtalerettslige aspekter og forpliktelser. På den annen side ligger spørsmålet om statlige myndigheters adgang til å kontrollere hva mediene presenterer i kjernen av den offentlig rett. Spørsmålet om slike avtalers rettmessighet kan således trolig ses fra flere vinkler. Justisdepartementet skriver:

*«Skillet mellom offentligrettslig kompetanse og privat autonomi er langt fra klart, og i noen tilfeller, særlig når det offentlige opptrer, må en trolig se det slik at et inngrep bygger på en kombinasjon av disse grunnlagene.»*¹⁴⁷

Sett i lys av spørsmålet som er reist innledningsvis – i hvilken grad avtaler om politiets adgang til å kreve sletting og sensur må stå tilbake for pressens frie formidlingsrett – vil jeg konsentrere drøftelsen til spørsmålet om i hvilken grad det *konstitusjonelle forhåndssensurforbudet* i Grunnloven § 100 medfører slike begrensninger. Andre mulige innfallsvinkler til temaet vil således ikke behandles.¹⁴⁸

Det er verdt å merke seg at ved alle de tre større TV-produksjonene de siste årene, har produksjonsavtalene mellom selskapene og politidistriktene blitt – så vidt meg bekjent – etterlevd til fulle. Dette indikerer at produksjonsselskapene har følt seg forpliktet i henhold til avtalen, og trolig har politiet følt seg berettiget på samme vis. Når spørsmålet om avtalene går på akkord med sensurforbudet ikke har kommet til overflaten, kan dette ha flere årsaker. For det første har trolig produksjonsselskapene hatt forståelse for at politiet har gode grunner for å føre tett kontroll med hva som publiseres fra deres hverdag – både i forhold

¹⁴⁷ St. meld. nr. 26 (2003-2004) s. 40.

¹⁴⁸ Det kan reises spørsmål om rettmessigheten av slike avtaler kan vurderes langs linjene i et fra det mer til det mindre-argument. I og med at politiet kan *nekte* pressen å delta, må de også kunne stille krav om å få kontrollere hva som publiseres i etterkant av en deltakelse de har gitt tillatelse til. En annen mulig innfallsvinkel er å se hen til den forvaltningsmessige vilkårlæren. Tillatelse for pressen til å delta som observatører har likhetstrekk med begunstigende avgjørelser i forvaltningen for øvrig. Der forvaltningen har en skjønsmessig adgang til å innvilge søknader, er det allmenn enighet om at forvaltningen kan stille vilkår som står i en *saklig sammenheng* med begunstigen og som ikke er *uforholdsmessig tyngende* (se Eckhoff (2003) s. 375 flg.).

til de involverte personvern og etatens øvrige behov for hemmelighold. For det andre vil selskapene trå varsomt for å beholde gode kontakter i etaten og kunne få fornyet tillitt i fremtiden. Fra politiets side synes man å ha forstått at det ligger en viss risiko i å invitere medier tett på arbeidshverdagen, samtidig som man har respekt for at mediene kan ha et divergerende syn på hvilke episoder det er verdt å kringkaste. I så måte har avtaleverket mellom de to aktørene fungert i praksis. Ved en teoretisk behandling av de rettslige rammer for operativt samarbeid mellom pressen og politiet, er det like fullt av interesse å belyse hvor langt slike avtaler er rettslig forpliktende.

I hvilken grad politiet har kompetanse til å inngå slike avtaler med pressen – enten i kraft av privatautonomi eller høyhetsrett – synes ikke behandlet i særlig grad, verken av riksadvokaten eller i teorien. Heller ikke forarbeidene til ny § 100 i Grunnloven tar for seg i hvilken grad slike avtaler er å regne som forhåndssensur i forhold til bestemmelsen i § 100 fjerde ledd.¹⁴⁹

Det konstitusjonelle forbudet mot forhåndskontroll av ytringer er hjemlet i Grunnloven § 100 tredje og fjerde ledd. Hva gjelder fjerde ledd, følger det av forarbeidene at denne bestemmelsen kun gjelder inngrep staten gjør i kraft av høyhetsrett, for eksempel «*ordninger som på generelt grunnlag krever at alle ytringer – eller alle ytringer fremsatt via et spesielt medium – må være godkjent av en offentlig kontrollinstans før avgivelse*».¹⁵⁰ De avtaleforhold som er tema i denne rapporten faller vanskelig innenfor en slik definisjon av statlig inngrep i medienes formidlingsrett.

Grunnloven § 100 tredje ledd gir vern mot inngrep i ytringsfriheten *uavhengig* av om inngrepet skjer i kraft av statens høyhetsrett eller privat autonomi, jf. St. meld. nr. 26 (2003-2004) s. 38 – 40. Bestemmelsen lyder:

«Frimodige Ytringer om Statsstyrelsen og hvilkensomhelst anden Gjenstand ere Enhver tilladte. Det kan kun sættes slige klarlig definerede Grændser for denne Ret, hvor særlig tungtveiende Hensyn gjøre det forsvarligt holdt op imod Ytringsfrihedens Begrundelser.»

¹⁴⁹ NOU 1999:27 s. 176 flg.

¹⁵⁰ St. meld. nr. 26 (2003-2004) s. 186.

Et første tema er hvilke ytringer som i så fall nyter vern mot etterfølgende sensur i kraft av bestemmelsen. Vernet er politiske ytringer *i vid forstand*, noe som forstås slik at «*alle offentlig interessante tema som det forventes at vi som mennesker og samfunnsborgere tar stilling til av politisk, samfunnsmessig, moralsk og kulturell art*» omfattes av vernet, jf. NOU 1999:27 side 245. Av denne definisjonen følger det at *personopplysninger* normalt sett ikke være politiske ytringer, heller ikke ved en vid fortolkning av begrepet. Politiledelsens rett etter produksjonsavtalene til å kreve ytterligere anonymisering eller utelatelse av sensitive personopplysninger vil således ikke komme i strid med § 100 tredje ledd.¹⁵¹ Det sentrale i den videre drøftelsen blir – på samme vis som i punkt 4.7 – hvorvidt Grunnloven verner opplysninger om politiets organisasjon, ressurser og lignende mot etterfølgende kontroll og sensur.

Inngrep i ytringer av en slik karakter, kan etter bestemmelsen kun gjøres der «*særlig tungtveiende hensyn*» gjør seg gjeldende, og disse må la seg forsvare holdt opp mot ytringsfrihetsidealet. I departementets gjennomgang av hvilke typer inngrep som kan tillates, er det i første rekke vern mot krenkelse av privatlivets fred, ærekrenkelser, blasfemi, pornografiske ytringer, grove voldskildringer og politisk reklame som er behandlet som legitime inngrep i ytringsfriheten etter § 100 tredje ledd. Hvorvidt hensynet til en effektiv etterforskning og vern av generelle etterforskningsopplysninger tilfredsstiller kravet til tungtveiende hensyn, synes ikke behandlet av lovgiver. Man er således henvist til å slutte fra de mer overordnede prinsipper som ligger til grunn for avveining mellom ytringsfrihet og legitime inngrep i denne retten.

Hva gjelder forhåndskontroll generelt, fremholder Ytringsfrihetskommisjonen at grunnleggende prinsipielle hensyn taler mot et slikt rettsinstitutt. Foruten historiske motforestillinger og liberale grunnideer om frihet under ansvar, fremholdes særlig det manglende demokratiske element i at drøftelsene om hva som er nødvendig å unnlate publisitet rundt, i så fall føres i lukkede rom.¹⁵²

¹⁵¹ I visse tilfeller vil en opplysning av stor, allmenn interesse helt eller delvis kunne inneholde elementer som er egnet til å avsløre hvem opplysningene angår. I disse tilfellene vil således personopplysningen være et «biprodukt» av den politiske ytringen. At også slike opplysninger kan nyte vern mot etterfølgende sensur må trolig legges til grunn. I Rt. 1952 s. 1259 fant Høyesterett at personopplysninger gjengitt i en avis fra åpent rettsmøte ikke var straffbare etter straffeloven §§ 249 nr. 2 og 390, selv om gjengivelsen utvilsomt falt inn under straffebudene. Temaet forfølges imidlertid ikke i det videre (se nærmere hos Eggen (2002) s. 728 – 739).

¹⁵² NOU 1999:27 s. 165 – 166.

Et viktig argument mot forhåndskontroll med ytringer, er eksistensen av rettsmidler som i ettertid kan ha reparativ virkning i tilfelle krenkelse. Ønske om å unngå straff og/eller økonomisk ansvar, forutsettes å virke slik at det ikke fremmes ytringer i strid med hva som er tillatt. Hvis så likevel skjer, får den krenkede reparasjon for overtrampet.

En slik modell har sine begrensninger ved aktiv pressedeltakelse. Publisitet rundt en sensitiv opplysning kan påføre en pågående etterforskning ubotelig skade som vanskelig kan repareres i etterkant. For det andre er det ikke pressen som risikerer sanksjoner – i alle fall ikke av strafferettslig karakter – hvis informasjon urettmessig publiseres. Det er i første rekke politiet og de aktuelle tjenestemenn som står ansvarlig. Hensynet til å gi pliktsubjektene mulighet til å hindre at straffansvar påløper som følge av aktiv pressedeltakelse, taler med styrke for at en kontroll med hva som publiseres av slike opplysninger anses rettmessig i forhold til Grunnloven § 100.

Betydningen av at det foreligger et avtaleforhold mellom politiet og pressen ved observerende pressedeltakelse, synes ikke å ha blitt vurdert særskilt i de klagesaker riksadvokaten har behandlet i anledning pressens deltakelse i politiaksjoner. I anledning bordellrazziaen i Oslo har imidlertid riksadvokaten knyttet noen bemerkninger til i hvilken grad politiet kan øve innflytelse på hvordan pressen presenterer sine oppslag:

«I disse tilfeller må kravet til saklighet og nøkternhet innebære at politiet også betinger seg en rett til:

- på forhånd å få seg forelagt det oppslag mediene vil presentere,

og

- av hensyn til personvernet og den videre etterforskning å øve en viss innflytelse på oppslagens innhold og form.»¹⁵³ (min understrekning)

Det er av interesse å merke seg at riksadvokaten ikke synes å mene at politiet kan betinge seg noen absolutt rett til å påvirke det endelige produkt. I massasjestudio-

¹⁵³ Gjengitt i *Statsadvokatene og mediene* s. 56.

saken var mediene invitert med på politiets initiativ, uten at det synes å være gjort klare avtaler i forkant på hva pressen kunne få tilgang til av opplysninger og bildemuligheter. Hvorvidt mangelen på slike avtaler – og generelt manglende forutgående sensitivitetsvurderinger fra politiets side – har øvet innflytelse på riksadvokatens syn på den etterfølgende kontrollmulighet, vites ikke. Det fremstår langt mer betenkelig å gi politiet adgang til kontroll med mediernes oppslag hvis man på forhånd ikke har stilt godkjennelse som vilkår for deltakelse. Der pressen på forhånd er fullt ut informert om at politiet krever å få øve innflytelse, står mediene fritt til selv å vurdere om de ønsker å delta på disse vilkår. Finner mediet det presseptisk vanskelig å godta slik kontroll, er valget å avslå invitasjonen.

Slik jeg ser det, representerer ikke forhåndskontrollforbudet i Grunnloven § 100 noe absolutt forbud mot at politiet avtalesfester en rett til å kreve gjennomsyn og sletting av opplysninger som krenker de berettigedes personvern eller hensynet til en effektiv etterforskning. Dersom en slik avtale benyttes til å sensurere opplysninger og scener *utover* hva som følger av disse hensyn, vil imidlertid sensurforbudet kunne trås for nær. Den rettslige betydning av Grunnloven § 100 gjør seg således gjeldende i størst grad der politiets nektelse av publisering synes begrunnet i et ønske om å *skjerme etaten og dens tjenestemenn* for kritikk. Dette gjelder for eksempel i de tilfeller politiet skulle ønske å fjerne scener eller opplysninger som er pinlige for etaten – slik som bristende etikk hos tjenestemenn eller slett etterforskningsarbeid.

I etterkant av serien *Krimvakta* har det innad i politietaten vært skepsis til at serien viste sider av polititjenesten som etter manges syn med fordel kunne blitt «holdt på huset». Kritikken knytter seg til at episoder som kjøring uten bilbelte, samtaler i mobiltelefon uten handsfree, smaksprøver i fruktdisken og lignende, ble tatt med i serien. Det kan hevdes at når slike episoder finner veien til allmennheten, virker det svekkende på publikums tillit til etaten. Samtidig er det ikke vanskelig å forstå at tjenestemenn som selv ikke ville begått slike lite flatterende feilgrep, opplever det som stigmatiserende når det i serien dannes inntrykk at slike holdninger er vanlige i etaten. Disse hensyn kan imidlertid ikke tillegges sådan betydning at de ivaretar relevante og legitime forhold i taushets-sammenheng. Det ville være i dårlig harmoni med bestemmelsen i Grunnloven

§ 100 å tillate sensur på dette grunnlag sett i lys av utgangspunktet om pressens frie formidlingsrett.

5.3 *Politiets adgang til å øve innflytelse på upublisert materiale*

Det neste temaet som skal behandles under politiets avtalebruk ved pressens observerende deltakelse, er knyttet til det materialet og den informasjonsmengden som *ikke* publiseres i etterkant av deltakelsen. Dette materialet omfatter råtaper fra TV-opptak, upubliserte stillbilder, upublisert personspesifikk informasjon og generell kunnskap om politietaten som de deltakende journalister tilegner seg i løpet av hospiteringsperioden. For pressen vil slikt materiale kunne være verdifullt: Upublisert bildemateriale kan tjene som illustrasjonsbilder på et senere tidspunkt, eller personlig informasjon om en person påtruffet under hospitering kan bli brukt hvis samme person senere kommer i mediens søkelys av andre årsaker.¹⁵⁴

Når det gjelder *råopptak* i anledning *Kripas*, *Krimvakta* og *Politiet*, inneholder produksjonsavtalene en plikt for selskapene til makulering av slikt materiale. Ved de mindre og kortvarige deltakelser er det min erfaring at det sjelden gis lovnader om at upubliserte deler av materialet ikke vil bli brukt i ettertid. Spørsmålet om politiet i avtaleform rettmessig kan kreve slikt materiale destruert eller ikke senere publisert, reiser tilsvarende spørsmål i forhold til forhåndssensurforbudet som i forrige punkt. De konkrete momentene i vurderingen av om tungtveiende hensyn tilsier at slike avtaler gis rettslig virkning, stiller seg imidlertid annerledes for det upubliserte materialets del.

¹⁵⁴ Hvordan det *publiserte* materialet senere benyttes, reiser i utgangspunktet få rettslige dilemmaer. Er først materialet gjort allment kjent, påvirkes ikke taushetsvurderingen av i hvilken grad ytterligere visning påregnes. I tillegg er politiets adgang til å øve innflytelse over det ferdige produkts videre skjebne begrenset, all den tid det er produksjonsselskapene som har den opphavsrettslige eiendomsretten til produktet – noe som illustreres ved at for eksempel *Krimvakta* er solgt til dansk TV2.

Etterfølgende bruk av upublisert materiale har store betenkeligheter ved seg. Dette gjelder i særlig grad der fotografer og journalister får tilsvarende tilgang som tilstedeværende tjenestemenn til personer, steder og øvrig informasjon i anledning saken. I slike situasjoner vil det bildematerialet og øvrig informasjon pressen besitter, typisk omfatte sensitiv personinformasjon. Politiet har ingen mulighet til å vite på hvilken måte dette materialet brukes i ettertid, og mister følgelig kontrollen med i hvilken grad informasjonen rettmessig kan gjøres allment kjent eller ei. Ivaretagelse av de involvertes personvern overlates til pressen alene, samtidig som politiets aktive plikt til å bevare hemmelighold om personlige forhold står ved lag.

Videre risikerer man at materialet benyttes i sammenhenger og oppslag som har helt annet vinkling og innhold enn hva formålet med pressedeltakelsen i sin tid var. De legitime grunner for å tillate pressen å delta fra først av, er ikke nødvendigvis oppfylt for de oppslag der materialet senere benyttes som illustrasjonsbilder eller lignende. Resultatet blir da at materialet benyttes i sammenhenger og på en måte som ville – hvis kjent – medført at politiet aldri ville gitt pressen adgang til å delta på oppdraget. En kan reise spørsmål om politiet overhodet ville hatt hjemmel i lovverket eller riksadvokatens rundskriv av 12. februar 1981 til å la pressen delta, hvis opplysningene senere brukes i rent underholdningsøyemed eller i oppslag som skader politiets etterforskning.

Hva gjelder *generell* informasjon og kunnskap om politiets organisasjon, arbeidsmåter og lignende som deltakende journalister besitter etter endt hospitering, fremstår det mindre betenkelig at politiet ikke har full kontroll over informasjonsflyten for fremtiden. Som nevnt i punkt 3.4.4 må mange av disse opplysningene anses alminnelig kjent. Denne forutgående kunnskapen gjelder i særlig grad for journalister.

Fra pressehold vil man kunne møte innvendinger mot at politiet skal kunne øve innflytelse på bruk av upublisert materiale.¹⁵⁵ Hva gjelder bildemateriale,

¹⁵⁵ Motstanden vil kunne variere avhengig av om det er dagspresse eller et produksjonsselskap som deltar. Et produksjonsselskap vil ha fokus på at det produkt de skal lage blir best mulig. I mindre grad enn i dagspressen vil informasjon tas med videre som bakgrunnskunnskap til senere oppslag. Dagspressen vil trolig føle en mindre lojalitet til politiet, og en desto større lojalitet til allmennheten.

heter det riktignok i Vær Varsom-plakaten punkt 4.10 at man skal være «*varsom med bruk av bilder i annen sammenheng enn den opprinnelige*». Det er imidlertid et faktum at spesielt i TV-mediene – der behovet for bilder er langt større enn i skriftlige medier – skjer gjenbruk av gode bildesekvenser til stadighet.

Hva gjelder *personspesifikk* informasjon pressen måtte besitte etter deltakelse, vil pressen ofte ønske å ta vare på dette i tilfelle de personer informasjonen omhandler, senere skulle komme i mediens søkelys på ny. Det medium som da har detaljerte personopplysninger om vedkommende, har et trumfkort i forhold til konkurrentene. Spørsmålet om pressens ønske om et privat arkiv over sensitiv personinformasjon er beskyttelsesverdig, ble berørt i Rt. 1995 side 1777. Saken gjaldt hvorvidt en journalist i Dagbladet kunne pålegges å opplyse hvordan han hadde fått tilgang til en ikke-anonymisert plakat over Oslos 100 antatt mest aktive gjengangere i det kriminelle miljø. Det sentrale for Høyesterett var hvorvidt kildevernet måtte vike for hensynet til å finne kilden til en så vidt alvorlig lekkasje innad i politiet. Journalisten hadde imidlertid anført at ett av formålene med å få plakaten var at avisen ønsket å ha opplysningene til mulig senere publisering. Dette hensyn ble ikke ansett særlig relevant av førstvoterende, som med en setning konkluderer: «*At en avis skaffer seg og lagrer taushetsbelagte personopplysninger på denne måten er meget uheldig ut fra personvern hensyn*».¹⁵⁶

Som gjennomgangen har vist, fremstår behovet for politiet til å kunne øve innflytelse på hvordan upublisert informasjon benyttes i fremtiden, som stort. Den praksis som tidvis utvises ved at politiet tilsynelatende ikke vurderer fremtidig bruk av materialet, representerer utvilsomt et brudd på de forpliktelser som følger av taushetsreglene. Selv om forbudet mot forhåndssensur må gis anvendelse også på politiets adgang til å stille vilkår knyttet til upublisert informasjon, har jeg vanskelig for å se at Grunnloven § 100 forbyr politiet å stille krav til at materialet ikke benyttes i ettertid. Hvis pressen finner å ha så store motforestillinger at de ikke vil godta at upublisert informasjon ikke bru-

¹⁵⁶ At pressen har ganske omfattende arkiver over personer og miljøer er en kjensgjerning. Slike arkiver reiser i seg selv interessante personvernspørsmål, blant annet i forhold til registreringsplikt og innsynsrett etter personopplysningsloven. Jeg har imidlertid ikke funnet plass til å behandle dette nærmere innenfor rammene av denne rapporten.

kes ved senere anledninger, kan de vanskelig tillates å få delta som observatører til politiets arbeid.

5.4 Ansattes yringsfrihet ved observerende pressedeltakelse

Hva gjelder ansattes yringsfrihet, det være seg i privat eller offentlig sektor, er denne undergitt legitime begrensninger. Ansatte må tåle å være underlagt et generelt prinsipp om lojalitet i arbeidsforhold, jf. Rt. 1990 side 607.¹⁵⁷ Konflikten mellom lojalitet og ansattes yringsfrihet er tradisjonelt behandlet i tilknytning til de tilfeller der en ansatt yrter seg i strid med virksomhetens interesser – i de mer dramatiske tilfellene omtalt som «whistle blowing».¹⁵⁸ Disse tilfellene passer dårlig på foreliggende tilfelle, der begrensninger i form av tjenestelig taushetsplikt normalt vil være satt av hensyn til en effektiv etterforskning.

I hvilken grad polititjenestemenn har en generell yringsadgang ligger på grensen av de tema denne rapporten omhandler. For pressens deltakende observasjon har imidlertid temaet relevans i forhold til i hvilken grad en etterfølgende sensur av hva mediene presenterer fra politiledelsens side kan representere en krenkelse av de ansattes yringsfrihet.

Spørsmålet om politiets avtalefestede rett til å kontrollere hva som publiseres i etterkant av pressens deltakelse krenker de ansattes yringsfrihet, må slik jeg ser det løses langs de samme linjer som tidligere er skissert i forhold til spørsmålet om dagens taushetsregler tilfredsstillende proporsjonalitetskravene i EMK artikkel 10. I punkt 4.7 pekte jeg på at et for strengt taushetsregime vil kunne krenke samfunnets krav på informasjon av allmenn interesse. På samme vis vil en praksis der politiet krever at opponerende uttalelser fra tjenestemenn slettes fra det etterfølgende oppslag, kunne krenke de aktuelle tjenestemenns yringsfrihet. Den konkrete grensen er vanskelig å trekke – den er ikke lovfestet, og det eksis-

¹⁵⁷ I dommen heter det at «*det foreligger en alminnelig og ulovfestet lojalitets- og troskapsplikt i ansettelsesforhold*» (s. 614).

¹⁵⁸ Denne problematikken er behandlet i St. meld. nr. 26 (2003-2004) s. 100 – 113.

terer lite domstolspraksis. Sentralt står henholdsvis arbeidsgiver og arbeidstakers interesser. Det er interessant å se at departementet fremholder samfunnets behov for informasjon og åpen debatt som et tredje sentralt moment, og påpeker at «*dette tredje hensynet kan være noe underkommunisert i praksis*»¹⁵⁹.

Et eksempel fra Oslo noen år tilbake synes illustrerende: Flere medier prøvde å få informasjon om hvor mange patruljer som var i ordinær tjeneste i sentrum krets på nattetid. Bakgrunnen for henvendelsene var at mediene satt med informasjon om at vakthold ved flere ambassader og krav til redusert overtidsbruk gjorde at svært få tjenestemenn bedrev ordinær ordenstjeneste. I de verste tilfellene skal det ha vært så lite som to ordinære patruljer, seks tjenestemenn, som hadde ansvar for hele sentrum krets – og en av patruljene sto stasjonært ved den amerikanske ambassaden. Ledelsen i Oslo politidistrikt nektet å kommentere opplysningene, og begrunnet dette med at slik informasjon ville kunne utnyttes av kriminelle.¹⁶⁰ Forsøk på hemmelighold i dette tilfellet var ønskelig og trolig rettmessig isolert sett etter politiloven § 24. På den annen side mener jeg en ansatt bør ha adgang til å ytre seg dersom politiet mangler tilstrekkelige ressurser til å ivareta borgernes sikkerhet. På tilsvarende vis vil en etterfølgende sensur av uttalelser fra tjenestemenn om sådanne forhold kunne krenke deres ytringsadgang i ansettelsesforhold.

Drøye fire år senere synes Oslo-politiet å ha endre syn på nødvendigheten av å holde slik informasjon hemmelig. I all åpenhet forteller stasjonssjef Gro Smedsrud ved Manglerud politistasjon at kun én patrulje er på vakt nattetid i kretsen.¹⁶¹ Smedsrud kunne nok med rette oppretthold tidligere praksis med å nekte å kommentere slike forhold. Forutsetter man at Smedsrud her uttaler seg i strid med politimesterens ønsker, finner jeg det høyst tvilsomt om hun vil risikere ansvar for å ha uttalt seg likevel. Spesielt personer med leder- eller tillitsansvar vil ha et visst rom til å ytre seg offentlig på sitt område, selv om dette av arbeidsgiver skulle oppfattes som illojalt.¹⁶²

¹⁵⁹ St. meld. nr. 26 (2003-2004) s. 103.

¹⁶⁰ *Tre politifolk vokter dette området i natt*. Aftenposten Aften 22. september 2002.

¹⁶¹ *Oslopolitiet på felgen*. Aftenposten Aften 9. februar 2007.

¹⁶² Myhrer (2001)a s. 394 (petitavsnittet).

5.5 Adgangen til å pålegge de deltakende journalister taushetsplikt

Et gjennomgående trekk ved de større TV-produksjonene de seneste år, er at deltakende journalister og fotografer har akseptert å bevare taushet om forhold de får kjennskap til i løpet av deltakelsen. Denne plikten til hemmelighet har vært regulert i avtaler mellom produksjonsselskapene og det aktuelle politidistrikt.

Tilsynelatende er bruken av taushetserklæringer en fornuftig måte å sikre at pressen ikke benytter informasjon de tilegner seg i løpet av deltakelsesperioden i andre øyemed enn den forestående publisering. Har først de enkeltpersoner som får tilgang til opplysningene godtatt å bevare taushet om sensitive forhold, er betenkelighetene ved å gi pressen forholdsvis omfattende tilgang til informasjon underveis mindre enn om så ikke var tilfelle. I hvilken grad pressemedarbeidere kan undergis taushetsplikt reiser spørsmål på hvilket grunnlag politiet kan pålegge en slik plikt, og hvilke rettslige virkninger taushetserklæringene må tillegges.

I utgangspunktet er taushetspliktsubjektene etter straffeprosessloven, politiloven og forvaltningsloven som nevnt «*enhver som utfører tjeneste eller arbeid for politiet*». Det må kunne legges til grunn at deltakende journalister og fotografer ikke faller innunder denne definisjonen selv om de deltar som observatører til politiets arbeid over en lengre periode. Alle regelsettene har imidlertid en adgang til å pålegge utenforstående taushetsplikt på gitte vilkår.

Forvaltningsloven § 13b annet ledd gir foruten hjemmel til å pålegge en part taushetsplikt, adgang til å pålegge vitner og lignende taushetsplikt når de får sensitive opplysninger i forbindelse med at de uttaler seg til forvaltningsorganet. Politiloven § 24 annet ledd gir adgang til å pålegge private taushetsplikt i anledning saker om fiktiv identitet. § 24 femte ledd gir hjemmel til å ilegge taushetsplikt for offentlig ansatte i gitte situasjoner. Straffeprosessloven § 61c annet ledd gir politiet adgang til å pålegge ansatte i andre offentlige organ taushetsplikt når politiet innhenter opplysninger fra organet.

Straffeprosessloven § 61c tredje ledd gir hjemmel til å pålegge vitner og lignende taushetsplikt når de får sensitive opplysninger av politiet i forbindelse med at de uttaler seg «*eller på annen måte bistår*» politiet. Av bestemmelsene over som gir adgang til å pålegge taushetsplikt, er det i første rekke sistnevnte bestemmelse som synes å kunne aktualiseres i forhold til pressemedarbeidere. Det er imidlertid vanskelig å se pressedeltakelse som skjer i den hensikt å produsere en artikkel eller et TV-innslag, som en form for bistand til politiet. Selv om politiet har lagt vekt på allmennprevensjons- og offentlighetshensyn når tillatelse til deltakelse ble gitt, har jeg vanskelig for å se at pressen bistår politiet i deres arbeid ved å be om tillatelse til å produsere innslag fra politiets hverdag.¹⁶³

Øvrige rettslige grunnlag for å pålegge lovbestemt taushetsplikt eksisterer ikke i politiets regelverk. Når man fra politiledelsens side like fullt hevder at pressemedarbeiderne var undergitt taushetsplikt under produksjonen av *Politiet*, *Kripes* og *Krimvakta*, har jeg vanskelig for å se at dette kan bety at de deltakende journalister og fotografer var undergitt en *straffesanksjonert* taushetsplikt. Dette utelukker imidlertid ikke at de aktuelle medarbeiderne har påtatt seg en *avtalerettslig* forpliktelse til å bevare taushet om forhold de blir gjort kjent med underveis i deltakelsen.¹⁶⁴

Det forhold at den påberopte taushetsplikt er avtalebasert istedenfor lov-hjemlet, får konsekvenser på flere vis. For det første vil brudd på plikten til å bevare taushet ikke kunne møtes med strafferettslige sanksjoner. Straffeloven § 121 gjelder kun brudd på taushetsplikt gitt i medhold av «*lovbestemmelse eller gyldig instruks*» som følger av vedkommendes tjeneste eller arbeid for offentlig organ. Straffeprosessloven § 61c tredje ledd gir imidlertid straffetrusselen i §

¹⁶³ Fra et presseetisk ståsted synes tanken om at man på denne måten bistår politiet som helt uaktuell – pressedeltakelsen skjer i den hensikt å produsere en god reportasje. Selv om man kommer tett på kilden ved slik deltakelse, vil mediene – rettmessig – vegre seg for å bli oppfattet slik at de løper politiets ærend.

¹⁶⁴ Jeg har gjort forsøkt å få tilgang til disse «taushetserklæringene» for å se på hvilket grunnlag politiledelsen mener å kunne pålegge journalister taushetsplikt. Under henvisning til at slike avtaler er av konkurransemessig betydning, har jeg ikke fått utlevert disse. Novemberfilm AS opplyser imidlertid at det var *selskapet* som tok initiativ til at produksjonsmedarbeiderne skulle skrive under på et dokument der man forpliktet seg til å bevare taushet om forhold man ble gjort kjent med i den perioden de fikk følge krimvakta ved Oslo politidistrikt.

121 anvendelse også der det foreligger brudd på ilagt taushetsplikt. Når politiet like fullt ikke har adgang til å pålegge pressemedarbeidere taushetsplikt verken etter en lovbestemmelse eller i kraft av overordnet instruksadgang, aktualiseres ikke straffetrusselen i § 121. Noen hjemmel for å ilegge straffansvar for brudd på en avtalebasert taushetsplikt finnes ikke.¹⁶⁵

For det andre vil den manglende strafferettslige sanksjonsadgangen kunne øve innflytelse på rettmessigheten av å gi de deltakende journalister og fotografer fri tilgang til alle deler av polititjenesten. Ideen om at fri tilgang ikke representerer noen krenkelse av de berettigedes krav på taushet bygger jo nettopp på at de aktuelle pressemedarbeiderne er undergitt en tilsvarende streng taushetsplikt som polititjenestemennene selv. Når denne forutsetningen faller bort, kan det stilles spørsmål om det er tillatelig at pressemedarbeiderne gis slik innsikt i sensitive opplysninger. Det vises her til hva som ble diskutert i punkt 4.2 om adgangen til å sette pressen i en særlig betrodd stilling på annet grunnlag.

Selv om det i dag mangler hjemmel for å ilegge deltakende journalister straffesanksjonert taushetsplikt, er likevel ikke bruken av avtalebaserte taushetsforpliktelse uten betydning for i hvilken grad opplysningene *rent faktisk* blir holdt hemmelig. For det første vil brudd på slike forpliktelser kunne møtes med avtalerettslige sanksjoner, slik som krav på erstatning (se neste punkt). Vel så stor betydning har trolig det forhold at slike taushetserklæringer oppleves forpliktende for den som skriver under. Når det stilles som vilkår for å få delta at man forplikter seg til å bevare taushet om forhold man blir kjent med, gir dette et klart signal om hvor viktig etaten anser hemmelighold av slike opplysninger å være. Observerende pressedeltakelse bygger som nevnt på et gjensidig tillitsforhold mellom det aktuelle medium og politiet, og pressemedarbeidere som er gitt en slik tillit vil vokte seg vel for å bryte denne på et så viktig punkt.

¹⁶⁵ Tilsvarende var tilfellet i forhold til det «sekretessförbehåll» som var underskrevet av TV-teamet som fulgte Stockholmspolitiet, jf. punkt 3.6. Foruten manglende adgang til å ilegge taushetsplikt i slike situasjoner, oppfylte ikke det aktuelle formulæret som var underskrevet kravene til slike forbehold. Justitiekanslern skriver at *“förbehållet inte kan läggas till grund för utkrävande av straffrättsligt ansvar för brott mot tystnadsplikt. Jag kan alltså konstatera att det aktuella formuläret inte har någon rättsverkan mot dem som undertecknat det”*.

5.6 Sanksjonsadgangen ved brudd på produksjonsavtale eller taushetsplikt

Til slutt i dette kapittelet knyttes noen kortfattede kommentarer til i hvilken grad brudd på produksjonsavtalens forpliktelser eller brudd på avtalebasert taushetsplikt kan møtes med sanksjoner, og hvilken betydning dette i så fall har for hvilke grenser som må stilles for observerende pressedeltakelse i politiets arbeid.

Det forhold at en deltakende journalist bryter en avtalerettslig forpliktelse om hemmelighold, det være seg i produksjonsavtale eller i avtalefestede taushetsrklæringer, kan ikke i seg selv lede til straffansvar.¹⁶⁶ For den aktuelle tjenestemann vil imidlertid straffansvaret etter straffeloven § 121 foreligge i samme utstrekning selv om nødvendig hemmelighold søkes sikret i avtaler med det deltakende medium. Den atferdsnormen straffebudet sanksjonerer er en aktiv og omfattende forpliktelse, som ikke dispenseres selv om avtale foreligger. Når det likevel er få tilfeller av domfellelse for brudd på taushetsplikt, skyldes dette i første rekke at skyldkravet i straffeloven § 121 – forsett eller grov uaktsomhet – vanskelig lar seg bevise. Dette vil gjelde i særlig grad der pliktsubjektene har søkt å oppfylle sine forpliktelser gjennom å avtalefeste et forbud mot å gjøre opplysningene kjent for andre.¹⁶⁷ Hva gjelder sanksjonsadgangen ovenfor det *presseorgan* eller den *pressemedarbeider* som bryter avtaleforpliktelser, er det i første rekke adgangen til å møte misligholdet med erstatningskrav eller bruk av midlertidig forføyning som vil bli behandlet.¹⁶⁸

Et særlig forhold som gjør seg gjeldende ved brudd på avtaler mellom politiet og de deltakende journalister, ligger i at den som normalt innehar det rettsgodet som krenkes ved avtalebruddet, er en *tredjeperson*. Der for eksempel en

¹⁶⁶ Derimot vil det å *publisere* sensitive og inkriminerende opplysninger kunne lede til straffansvar for journalisten etter reglene i straffeloven kapittel 23 og § 390.

¹⁶⁷ Den strafferettslige vurderingen vil i så fall måtte knytte seg til om man i det konkrete tilfellet vil anse det som grovt uaktsomt å stole på at avtalen om hemmelighold ble overholdt. I den vurderingen vil en rekke forhold rundt selve avtalen, hva som har blitt avslørt under deltakelsen og hvilken relasjon som er bygget opp mellom tjenestemennene og de tilstedeværende journalistene være av betydning.

¹⁶⁸ Reglene om mortifikasjon og straff for ærekrenkende utsagn synes å ha begrenset betydning for rapportens tema, og holdes således utenfor.

journalist benytter personopplysninger han har fått tilgang til i strid med avtalt taushetsplikt, er det i første rekke den personen som omtales som påføres skade ved at journalisten bryter avtalen. For denne personen vil det være naturlig å rette sin kritikk mot det mediet som har brakt informasjonen til allmennhetens kunnskap. Rettslig sett er det imidlertid politietaten og den enkelte tjenestemann som har ansvar for at sensitive opplysninger ikke formidles til allmennheten i større grad enn hva regelverket gir adgang til.

Erstatningsrettslig reiser dette spørsmål om i hvilken grad den berettigede kan kreve erstatning direkte fra det mediet som har krenket vedkommendes rett til privatliv, eller om erstatning må kreves fra politiet som pliktsubjekter. I så tilfelle reises spørsmålet om etaten kan fremme tilbakesøkningskrav ovenfor det presseorgan eller den journalist som har brutt avtalte plikter om hemmelighold.¹⁶⁹

Mens mange erstatningsregler er tuftet på sedvanerett, er reglene om erstatning for krenkelse av privatlivets fred hjemlet i lovs form i skadeserstatningsloven § 3-6. Bestemmelsen gir grunnlag for erstatning fra den som har «*krenket ... privatlivets fred ... såfremt han har vist uaktsomhet eller vilkårene for straff er til stede*».

Hva gjelder krenkelsesvilkåret, vil dette være oppfylt så fremt det som kommer frem i reportasjen utgjør et sådan inngrep i den berettigedes privatliv at forholdet rammes av straffeloven § 390, EMK artikkel 8 eller representerer krenkelse av det ulovfestede personvernet. I tillegg til dette objektive vilkår, må ett av de to alternative skyldformene i § 3-6 være oppfylt. Saksøkte må enten ha utvist uaktsomhet, eller vilkårene for å straffe vedkommende etter straffeloven § 390 må være oppfylt. Alternativet om uaktsomhet får således *selvstendig* betydning i det tilfelle at selve krenkelsen lates straffri etter straffeloven § 390.¹⁷⁰

¹⁶⁹ I hvilken grad politiet kan kreve erstatning for brudd på avtale om hemmelighold av sensitiv etterforskningsinformasjon behandles ikke.

¹⁷⁰ Andenæs (1996) s. 256.

Slik bestemmelsen i skadeserstatningsloven § 3-6 er utformet, vil *både* taushetspliktssubjektene – politiet – og den journalist som bryter avtalt taushetsplikt kunne måtte svare erstatningsrettslig. Begge vil omfattes av bestemmelsens formulering «*den som krenker*». Den berettigede som krenkes ved publiseringen, vil således kunne fremme krav mot politiet eller den journalist eller mediebedrift som er ansvarlig for reportasjen – eller alle tre.¹⁷¹

På tilsvarende vis som for spørsmålet om politiets adgang til å kreve endring og sletting, kan ikke adgangen til å kreve erstatning fra et presseorgan ses isolert fra spørsmålet om hvorvidt slike reaksjoner representerer en krenkelse av ytringsfrihetsvernet etter Grunnloven § 100 og EMK artikkel 10. Høyesterett har i flere saker frifunnet mediebedrifter for ansvar etter skadeserstatningsloven § 3-6 med henvisning til at saken og opplysningene er av stor offentlig interesse, jf. for eksempel Rt. 2003 side 1190¹⁷².

Forbudet mot forhåndskontroll og pressens frie formidlingsrett gjør seg i enda større grad gjeldende i forhold til bruken av *midlertidig forføyning* ovenfor mediebedrifter. I de tilfeller der politiet blir klar over at pressen vil formidle hemmelige opplysninger eller at pressen vil nekte politiet å øve innflytelse på det oppslag som skal publiseres *allerede før* publisering skjer, vil et publiseringsforbud kunne være aktuelt. Rettslig forhåndskontroll med ytringsadgangen ligger imidlertid i kjernen av sensurforbudet.

Adgangen til å kreve et oppslag stanset der publiseringen klarligen vil utgjøre et brudd på avtale mellom politiet og produksjonsselskapet, reiser færre betenkeligheter enn et publiseringsforbud i de tilfeller der det *ikke* foreligger

¹⁷¹ Spørsmål knyttet til den konkrete skyldvurdering, erstatningsbeløp og adgangen til å kreve oppreisning utover lidet tap forfølges ikke.

¹⁷² Saken gjaldt krav om oppreisning for ærekrenkende uttalelser. Rettens generelle betraktninger i forhold til EMK artikkel 10 er imidlertid av interesse også for vilkåret om krenkelse av privatlivets fred. Fra avsnitt 76 siteres: «*At den ytring som inneholder beskyldningene, er av allmenn interesse, er et helt sentralt moment i vurderingen av om fremsættelsen av usanne ærekrenkende påstander om faktiske forhold rettet mot privatpersoner skal anses beskyttet av ytringsfriheten. Dette har nettopp sammenheng med pressens grunnleggende funksjon i et demokratisk samfunn. Det er når det gjelder spørsmål av allmenn interesse at pressen har sin oppgave i å avsløre maktmisbruk, ulovligheter og uhederligheter. Det er her pressen har sin rolle som 'a public watchdog', slik det er uttrykt i en rekke avgjørelser av EMD.*»

klare, avtalte publiseringsbegrensninger. Hva gjelder sistnevnte tilfelle har Høyesterett behandlet en sak med klare paralleller til pressens deltakende observasjon. I Rt. 2007 side 404 var temaet hvorvidt Oslo byfogdembetes beslutning om å illegge sendeforbud for NRK Brennpunkts program om Christer Tromsdals rolle som politiinformant, var rettmessig. Saksøkeren hadde anført i namsretten at det forelå en avtale mellom han og journalisten som var ansvarlig for innslaget som forbød kringkasting uten Tromsdal sin godkjennelse. Dette ble ikke funnet sannsynliggjort. Namsretten fant det imidlertid bevist at kringkasting av TV-programmet ville utsette Tromsdal for «*overhengende livsfare*», og konkluderte med at «*retten til fri ytring må i dette konkrete tilfellet stå tilbake for den kolliderende og overordnede rett til vern av et enkelt menneskes liv og helbred*». ¹⁷³

Påstanden om at det forelå avtalte publiseringsbegrensninger ble ikke opprettholdt for Høyesterett. Det rene spørsmål for retten var i hvilken grad det ilagte sendeforbud var i strid med Grunnloven § 100 eller krenket EMK artikkel 10. Flertallet i Høyesterett fant at sendeforbudet måtte vurderes etter Grunnloven § 100 annet ledd, og at den fare Tromsdal ble utsatt for ved kringkastingen måtte holdes opp mot ytringsfrihetens begrunnelse i sannhetssøken, demokrati og individets frie meningsdannelse. Flertallet uttaler:

«Den konkrete avveining mellom inngrepets formål og den skade og forstyrrelse inngrepet kan påføre ytringsfriheten, er i dette tilfellet vanskelig. Forhåndsinngrep i nyhetsmedias sannhetssøken og formidling av informasjon, ideer og budskap retter seg direkte mot grunnlaget for ytringsfrihet i Norge og andre demokratier. Slike inngrep vil i vesentlig grad forstyrre det demokratiske ordskifte og individets meningsdannelse.

...

Det er av betydning at Tromsdal ikke har holdt for seg selv at han samarbeidet både med kriminelle og politiet. Tvert om ga han en journalist detaljerte opplysninger om sin virksomhet med den derav følgende risiko for at opplysningene ble spredt videre.

¹⁷³ TOBYF-2005-138068, især s. 7.

...

I slike tilfeller må samfunnet håndtere faren for skade på liv og helse på annen måte enn å forby NRK å sende TV-programmet. Den adekvate og nærliggende reaksjon for Tromsdal ville vært å henvende seg til politiet for å be om beskyttelse.

...

Etter dette konkluderer jeg med at inngrepets virkninger er så omfattende at hensynet til Tromsdal i dette tilfellet ikke kan gi grunnlag for et forbud mot kringkasting.»¹⁷⁴

Avgjørelsen viser at mediernes formidlingsrett har et svært strengt vern etter Grunnloven § 100. Selv i et tilfelle som dette, der det var ubestridt at publisering av den aktuelle informasjonen ville kunne medføre fare for liv og helse, gikk hensynet til ytringsfriheten foran. Avgjørelsen er således egnet til å illustrere betydningen av produksjonsavtaler utover det rent tvangsrettslige. Kjennelsen viser at politiet *generelt* har svært få kort på hånden der man ikke har en avtale med mediet om hva som kan sendes eller ikke. Det må etter mitt syn innebære at slike forutgående avtaler, som søker å sikre de involvertes rettigheter og etatens nødvendige behov for hemmelighold, *er en absolutt forutsetning* for at pressen kan gis slik fri tilgang til politiets arbeid som vi har sett den seneste tiden. Den praksis som tidvis finner sted, ved at det ikke avtales noen begrensninger ved de mer kortvarige og enkeltstående tilfellene av observerende pressedeltakelse, medfører etter mitt syn at lovens strenge aktivitetskrav – «plikter å hindre» – ikke er oppfylt. Brennpunkt-kjennelsen illustrerer dessuten at slike avtaler må være uttrykkelige og klare, slik at det i ettertid ikke kan sås tvil om avtaleoverhodet er inngått, eller på hvilke vilkår pressen er gitt adgang til å delta.

I de tilfeller der det beviselig *foreligger en avtale* som innebærer at publisering uten forutgående samtykke vil representere et avtalebrudd, vil vurderingen av adgangen til å ilegge publiseringsforbud fremstå annerledes. Spørsmålet er så vidt meg bekjent ikke behandlet av Høyesterett. Selv i slike tilfeller vil imidler-

¹⁷⁴ Rt. 2007 s. 404 avsnitt 80 – 84.

tid forhåndsensurforbudet måtte utgjøre et moment i vurderingen av i hvilket omfang slike avtaler kan kreves fullbyrdet ved hjelp av namsmyndighetene. På den annen side er det klart at der det aktuelle medium allerede før de får adgang til å delta som observatører har godtatt at deres frie formidlingsrett står tilbake etter avtalen, utgjør en tvangsmessig fullbyrdelse av avtalen et prinsipielt langt mindre inngrep i ytringsfrihetens begrunnelse og tanke. Selv finner jeg det vanskelig å tro at en avtalt publiseringsbegrensning ville måtte stå tilbake for ytringsfrihetsvernet, såfremt mediene med åpne øyne godtok slike begrensninger i sin publiseringsadgang. Dersom den avtalen som søkes gjennomført ved hjelp av domstolene skulle gå lenger i å legge bånd på pressen enn hva som er rettmessig, jf. punkt 5.2, aktualiseres i større grad spørsmålet om rettordenen kan tvangsfullbyrde avtaler som i seg selv representerer en krenkelse av medienes frie formidlingsrett.

Til slutt i dette punkt finner jeg grunn til på nytt å påpeke at man uansett rettslig sanksjonsadgang risikerer at mediene *bevisst* trosser rettsordenen – slik NRK valgte å gjøre da de til tross for namsrettens beslutning sendte programmet om Christer Tromsdal. Mediene er som tidligere påpekt delvis styrt av en etisk overbevisning som i visse tilfeller settes over de rettslige normer. I så tilfelle er det fristende å sitere produsent Kjetil Johnsen i Novemberfilm på hans uttalelse om at det alltid vil være et visst risikoelement for politiet å gi pressen adgang til å følge etaten i dens daglige arbeid.

6 Oppsummering

Rapporten har søkt å belyse hvilke rettslige rammer som gjelder for pressens adgang til å drive deltakende observasjon av politiets operative arbeid. Som gjennomgangen har vist, er dagens praksis på området et stykke på vei tuftet på en fortolkning av gjeldende regelverk som vanskelig lar seg forsvare de lege lata.

Observerende pressedeltakelse i politiarbeid er i sin natur vanskelig å forene med et sett taushetsregler som har sitt utspring i tradisjonell, skriftlig forvaltningsvirksomhet. Regelverket tar i liten grad innover seg at politiets virksomhet på etterforskningsstadiet er svært utadrettet, med den følge at allmennheten har et delvis omfattende og berettiget behov for informasjon. Dette er søkt kompensert gjennom en lite presis og vid utleveringshjemmel i straffeprosessloven § 61a nr. 9, med tilhørende rundskriv fra riksadvokaten av 12. februar 1981. Selv om utlevering av sensitive opplysninger til deltakende journalister vil kunne hjemles i bestemmelsen, reiser lovskravet etter EMK artikkel 8 spørsmål om dagens utleveringshjemler kan forsvare et så vidt omfattende inngrep i den berettigedes privatsfære som eksponering i media representerer. Regelverket og tilhørende presiseringer tar i tillegg i liten grad for seg de særlige spørsmål som melder seg ved aktiv pressedeltakelse.

For det første bygger dagens praksis på en noe usikker forutsetning om at pressemedarbeidere rettmessig kan gis sensitiv informasjon som forutsettes ikke offentliggjort. Jeg er av den oppfatning at lovverket åpner for en slik særordning

hva gjelder pressemedarbeidere, men det fremstår som høyst tvilsomt om pressens særrett rekker så langt at politiet kan gi pressen tilgang til sensitiv informasjon i samme omfang som etatens tjenestemenn har tilgang til den. De senere års praksis hva gjelder observerende pressedeltakelse synes å ta innover seg disse betenkelighetene, og har søkt å sikre rettmessigheten av pressens frie informasjonstilgang gjennom bruk av taushetserklæringer. Som gjennomgangen har vist, finnes det ikke hjemmel i dagens regelverk til å pålegge pressemedarbeidere straffesanksjonert taushetsplikt. Det er imidlertid ikke noe i veien for at lovgiver innfører en adgang til å pålegge journalister taushetsplikt som betingelse for å få delta.

Betenkelighetene ved å gi pressen fri tilgang til sensitiv informasjon underveis i deltakelsen reduseres såfremt de som reglene om hemmelighold skal beskytte kan øve kontroll med hva som publiseres i etterkant av deltakelsen. Skadevirkningene av manglende hemmelighold – både hva gjelder etterforskningsopplysninger og personopplysninger – inntreer normalt først når informasjonen gjøres allment kjent. Gjennom en avtalefestet rett for politiet til å godkjenne den endelige reportasjen før den publiseres, ivaretas i langt større grad de hensyn som begrunner hemmelighold for visse typer opplysninger. På tilsvarende vis utgjør samtykke til publisering fra de berettigede det mest optimale grunnlag for kommunikasjon av personopplysninger. Det konstitusjonelle forbud mot forhåndssensur yter imidlertid en viss motstand mot en slik praksis, samtidig som man alltid vil stå ovenfor muligheten for at pressen publiserer informasjonen ut fra en presseetisk overbevisning som settes over avtalefestede og rettslige normer. Det er like fullt klart at presise og ryddige avtaler vedrørende publiseringsadgangen utgjør en absolutt forutsetning for at de tilstedeværende journalister rettmessig skal kunne gis tilgang til større mengder sensitiv informasjon. Garantien mot at informasjon ikke publiseres i større omfang enn hva som er rettmessig, vil imidlertid være enda større hvis politiet – og eventuelt de berettigede som er involvert – er sikret en påvirkningsadgang gjennom lovverket.

Sviktende hjemmelsgrunnlag skaper vansker ikke bare hva gjelder rettmessigheten av utlevering av taushetsbelagte opplysninger til deltakende journa-

lister. Hjemmelsproblematikken er enda mer påtrengende hva gjelder adgangen til å la pressen få følge med på oppdrag som løses på privat grunn eller i private hjem. Å gi pressen adgang til privat grunn uten samtykke fra den berettigede, lar seg ikke forene med legalitetsprinsippet og EMK artikkel 8. Skal den praksis som vi har sett de seneste år kunne fortsette – der pressens observerende deltakelse er svært omfattende både i tid og i forhold til hvilke deler av polititjenesten de får følge – fremstår behovet for klarere rettslig regulering som påtrengende.

Slik jeg ser det, bør det innføres en presis hjemmel som dekker både utleveringsadgangen og retten til å følge politiet på privat grunn. Slik dagens regelverk er utformer, innebærer gjeldende rett langt på vei at pressen ikke kan tas med på mange av de oppdragene politiet er satt til å løse. De type oppdrag pressen kan inviteres med på vil være begrenset til de mindre interessante, og pressens ønske om å delta vil kunne falle bort. Når både allmennprevensjonshensyn, offentlighetshensyn og tilliten til politiet og strafferettspleien taler for en stor grad av åpenhet på etterforskningsstadiet, mener jeg det bør være adgang til å la pressen bedrive observerende deltakelse i politiarbeid. Hva som gjøres allment kjent i anledning deltakelsen må imidlertid være undergitt tilstrekkelige begrensninger, slik at personvernens hensyn og offentlige hensyn som taler for hemmelighold, ivaretas. Dette tilsier at det etableres en reell straffetrussel for det tilfellet at de deltakende pressemedarbeidere publiserer informasjon i strid med taushetsplikt. Dersom den enkelte journalist ikke finner å kunne akseptere en slik begrensning i publiseringsadgangen, må vedkommende nektes å delta.

Jeg avslutter derfor denne rapporten med et utkast til en bestemmelse som vil kunne inntas som tillegg til straffeprosessloven § 61c, med klargjørende tilføyelse og henvisning i politiloven § 24, som grunnlag for observerende pressedeltakelse i operativt politiarbeid. Lovteknisk bør bestemmelsen senere overføres som tillegg til ny politiregisterlov § 26, med rett henvisning i annet ledd.

«Politimesteren kan gi andre enn de som utfører tjeneste eller arbeid for politiet, adgang til å følge og dokumentere politiets tjenesteutøvelse på privat eller

offentlig sted.¹⁷⁵ Politimesteren skal pålegge den eller de som deltar, taushetsplikt med samme omfang som for politiets egne ansatte. Overtredelse av taushetsplikt etter dette ledd kan straffes etter straffeloven § 121.¹⁷⁶

Politimesteren avgjør i hvilken grad opplysninger undergitt taushetsplikt som vedkommende har fått tilgang til under sin deltakelse, kan gjøres allment kjent etter reglene i straffeprosessloven § 61a flg., forvaltningsloven § 13a flg. og politiloven § 24.»¹⁷⁷

¹⁷⁵ Første ledd første punktum søker å sikre et tilstrekkelig klart hjemmelgrunnlag for pressens tilstedeværelse når politiet utfører sine oppgaver. Som nevnt i punkt 3.8 må det imidlertid oppstilles visse ytre skranke for hvilke oppdrag pressen kan tas med på i lys av forholdsmessighetskravet i EMK artikkel 8 (2).

¹⁷⁶ Første ledd annet og tredje punktum etablerer en straffesanksjonert taushetsplikt for pressemedarbeidere som gis adgang til å delta som observatører. Første ledd annet og tredje punktum sammenholdt med annet ledd sikrer at opplysningene ikke kan gjøres kjent uten at de oppfyller kravene i unntaksbestemmelsene i straffeprosessloven, politiloven og forvaltningsloven

¹⁷⁷ Andre ledd sikrer pliktsubjektene mot at det publiseres taushetsbelagt informasjon i etterkant av deltakelsen utover hva som rettmessig følger av taushetsreglene. Verdt å påpeke i den anledning er at bestemmelsen ikke gir politimesteren rett til å kreve opplysninger som er lite flatterende eller på annen måte uheldige, utelatt. Politimesterens rett til å nekte opplysninger publisert vil bare gjelde opplysninger som er «undergitt taushetsplikt». Som rapporten har vist, kan ikke de mer generelle taushetshjemlene forstås slik at de gir adgang til å hemmeligholde opplysninger om slett politiarbeid, uetisk fremtoning og lignende. At politimesterens kompetanse i så måte er begrenset, medfører at forslaget er i bedre harmoni med sensurforbudet i Grunnloven § 100.

Kilder

Norske lover

- 1902 Almindelig borgerlig Straffelov (straffeloven) av 22. mai 1902 nr. 10
- 1915 Lov om domstolene (domstolloven) av 13. august 1915 nr. 5
- 1967 Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven) av 10. februar 1967
- 1969 Lov om skadeserstatning (skadeserstatningsloven) av 13. juni 1969 nr. 26
- 1971 Lov om strafferegistrering (strafferegistreringsloven) av 11. juni 1971 nr. 52
- 1981 Lov om barn og foreldre (barnelova) av 8. april 1981 nr. 7
- 1981 Lov om rettergangsmåten i straffesaker (straffeprosessloven) av 22. mai 1981 nr. 25
- 1995 Lov om politiet (politiloven) av 4. august 1995 nr. 53
- 1999 Lov om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven) av 21. mai 1999 nr. 30.
- 2000 Lov om behandling av personopplysninger (personopplysningsloven) av 14. april 2000 nr. 31

Norske forskrifter

- 1974 Forskrift om strafferegistrering av 20. desember 1974 nr. 4
- 1985 Forskrift om ordningen av påtalemyndigheten (påtaleinstruksen) av 28. juni 1985 nr. 1679
- 1990 Alminnelig tjenesteinstruks for politiet (politiinstruksen) av 22. juni 1990 nr. 3963
- 2000 Forskrift om behandling av personopplysninger (personopplysningsforskriften) av 15. desember 2000 nr. 1265
- 2001 Forskrift om offentlighet i rettspleien av 6. juli 2001 nr. 757

Internasjonale konvensjoner

EMK Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen, Roma 4. november 1950.

Forarbeider

Norges offentlige utredninger

- NOU 1984:27 Ny påtaleinstruks
- NOU 1997:19 Et bedre personvern
- NOU 1999:27 «Ytringsfrihed bør finde Sted» – forslag til ny Grunnlov § 100
- NOU 2003:18 Rikets sikkerhet. Straffelovkommisjonens delutredning VIII
- NOU 2003:21 Kriminalitetsbekjempelse og personvern – politiets og påtalemyndighetens behandling av opplysninger

Odelstingsproposisjoner

- Ot.prp. nr. 70 (1968-1969) Om lov om offentlighet i forvaltningen
- Ot.prp. nr. 3 (1976-1977) Om lov om endringer i lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker

Stortingsmeldinger

- St.meld. nr. 26 (2003-2004) Om endring av Grunnloven § 100

Rettspraksis

Norske avgjørelser

- Rt. 1952 side 1259
- Rt. 1988 side 1207
- Rt. 1990 side 607

Rt. 1992 side 362

Rt. 1994 side 1632

Rt. 1995 side 1777

Rt. 1997 side 1170

Rt. 2003 side 1190

Rt. 2007 side 404

LE-1995-602. Eidsivating Lagmannsrett. Kjennelse av 27. mars 1995.

TOBYF-2005-138068. Oslo Byfogdembete. Kjennelse av 4. oktober 2005.

Avgjørelser fra den Europeiske menneskerettighetsdomstolen

Gaskin vs. Storbritannia The European Court of Human Rights, Gaskin judgment of 7 July 1989, Series a no. 160.

Guerra vs. Italia The European Court of Human Rights, Guerra and Others judgment of 19 February 1988, RJD 1988.

Leander vs. Sverige The European Court of Human Rights, Leander judgment of 26 March 1987, Series A no. 116.

Niemietz vs. Tyskland The European Court of Human Rights, Niemietz judgment of 16 December 1992, Series A 251-B.

Avgjørelser fra den Europeiske menneskerettighetskommissjonen

EMK 34471/97 European Commission of Human Rights, A vs. Norway, Decision to strike the application out of its list of cases of 21 May 1998.

Litteratur

Andenæs, J. & Bratholm, A. (1996). *Spesiell strafferett: Utvalgte emner*. 3. utg. Oslo, Universitetsforlaget

Andenæs, J., Matningsdal, M. & Rieber-Mohn, G. F. (2004) *Alminnelig strafferett*. 5. utg. Oslo, Universitetsforlaget

- Auglend, R.L., Mæland, H.J. & Røsandhaug, K. (2004). *Politirett* 2.utg. Oslo: Gyldendal Akademiske Forlag.
- Bjerke, H. K. & Keiserud, E. (2001) *Straffeprosessloven: kommentarutgave, bind 1*. 3. utg. Oslo, Universitetsforlaget
- Eckhoff, T. & Smith, E. (2003) *Forvaltningsrett*. 7. utg. Oslo, Universitetsforlaget
- Eggen, K. (1994) *Vernet om ytringsfriheten etter art. 10 i Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen: med særlig vekt på ytringsfriheten i kringkastingsmediene*. 1. utg. Oslo, Universitetsforlaget
- Eggen, K. (2002) *Ytringsfrihet: vernet om ytringsfriheten i norsk rett*. 1. utg. Oslo, Cappelen akademiske forlag
- Fremo, S. (1994) *Presseskikk: en rapport om presseetikk og personvern: med stikkprøver fra norske aviser gjennom hundre år*. 1. utg. Fredrikstad, Institutt for journalistikk
- Frihagen, A. (1979) *Taushetsplikt etter forvaltningsloven*. 1. utg. Oslo, Forlaget A. Frihagen
- Høstmælingen, N. (2003) *Internasjonale menneskerettigheter*. 1. utg. Oslo, Universitetsforlaget
- Johansen, M.W. Kaspersen, K-B. & Skullerud, Å.M.B. (2001) *Personopplysningsloven: kommentarutgave*. 1. utg. Oslo, Universitetsforlaget
- Kvam, B. (2002) *Krimjournalisten*. 1. utg. Kristiansand, IJ-forlaget.
- Mathiesen, T. (1995) *Kan fengsel forsvares?* 2. utg. Oslo, Pax forlag
- Mathiesen, T. (2002) *Makt og medier: en innføring i mediesosiologi*. 3. utg. Oslo, 2002.
- Myhrer, T-G. (2001)a *Personvern og samfunnsforvar: om taushetsplikt og ytringsrett i straffesaksbehandlingen*. 1. utg. Cappelen akademiske forlag
- Møse, E. (2002) *Menneskerettigheter*. 1. utg. Oslo Cappelen akademiske forlag
- Rasmussen, Ø. (1997) *Kommunikasjonsrett og taushetsplikt i helsevesenet*. 1. utg. Ålesund, A.S. Borgund forlag
- Røssland, A., Burås, S. & Østbye, H. (2006) *Morderjakt og mediemakt*. 1. utg. Oslo, Cappelen akademiske forlag
- Schartum, D. W. & Bygrave, L. A. (2004) *Personvern i informasjonssamfunnet: en innføring i vern av personopplysninger*. 1. utg. Bergen, Fagbokforlaget

Artikler

Juridiske artikler

- Hernes, G. (1978) *Det mediavridde samfunn*. I: Forhandlingsøkonomi og blandingsadministrasjon. 1. utg. Oslo, Universitetsforlaget
- Høst, S. & Bodahl-Johansen, G. (2001) *Kulturforskjell og tilpasning: journalisters forhold til politi, påtalemyndighet og domstoler*. I: IJ-rapport nr. 4/2001 Institutt for journalistikk
- Myhrer, T-G. (2001)b *Etterforskningsbegrepet: avgrensning, vilkår, roller og ansvar*. I: Tidsskrift for strafferett. 2001, s. 6
- Rieber-Mohn, G. F. (1992) *Massemedia og strafferettspleie*. I: Lov og Rett. 1992, s. 527

Avisartikler

- Tre politifolk vokter dette området i natt*. Aftenposten Aften, 22. september 2002
- Politisering på TVNorge gir falsk bilde*. VG, 3.september 2004
- Uetisk politisering*. Klassekampen, 4. september 2004
- Oslopolitiet på felgen*. Aftenposten Aften. 9. februar 2007

Retningslinjer og rundskriv

- Etterforskning*. Riksadvokatens rundskriv Del II – nr. 3 / 1999 av 22. desember 1999.
- Informasjon til media*. Oslo Politidistrikts Generalinstruks, reg.nr. 0.021, av 8. mai 1998.
- Meddelelser til offentligheten om straffesaker – opplysninger om etterforskning, påtaleavgjørelser m.v.* Riksadvokatens rundskriv Del II – nr. 1 / 1981 av 12. februar 1981.
- Mål og prioriteringer for straffesaksbehandlingen ved statsadvokatembetene – 2001*. Riksadvokatens rundskriv nr. 2 / 2001 av 23. januar 2001.
- Politiets forhold til massemedia*. Justis- og politidepartementets rundskriv G-56/81 av 19. februar 1981.
- Presentasjon av uløste straffesaker i TV-program*. Riksadvokatens rundskriv R. 331/90 av 24. oktober 1990.

Rapporter

Kulturforskjell og tilpasning. Journalisters forhold til politi, påtalemyndighet og domstoler. Høst, Sigurd og Gunnar Bodahl-Johansen. IJ-rapport nr. 4/2001. Fredrikstad, 2001.

Politiets og forsvarernes forhold til mediene under etterforskning av straffesaker. Innstilling fra fellesutvalget nedsatt av Advokatforeningen og riksadvokaten om veiledende normer for uttalelser til offentligheten fra politiet og forsvarerne på etterforskningsstadiet. Oslo, 2001.

Rettslige problemstillinger knyttet til observasjon som metode i politiforskningen. Gjeldende rett og forslag til ny regulering. Myhrer, Tor-Geir. PHS Forskning 2007:3. Oslo, 2007.

Statsadvokatene og mediene. Riksadvokatens utredningsgrupper – rapport nr. 1/2000. Avgitt 16. februar 2000.

Øvrige kilder

Dårlig samband setter liv og helse i fare. Pressemelding fra Utrykningspersonellets Fellesutvalg-Norge.
<http://www.uf-norge.org/> [sitert 20. mars 2007]

Fjernsynsprogrammer om etterforskning av straffesaker. Riksadvokatens brev R. 03-705 av 1. mars 2006.

Fråga om polismyndighets tillämpning av sekretessförbehåll för utomstående TV-team som följt polisens verksamhet. Justitiekanslerns beslut av 21. mars 2001. Diariennr. 1719-99-22.

Høring NOU 2003:21 Kriminalitetsbekjempelse og personvern. Høringsuttalelse fra Norsk Presseforbund og Norsk redaktørforening. Oslo, 1. april 2004.

<http://www.presse.no/høring.kr.bekjempelse.asp> [Sitert 18. februar 2007]

Lekkasjer – skader politiet og svekker rettssikkerheten. Skriftlig innspill fra Norsk Presseforbund til Politidirektoratets og Riksadvokatens rapport. Oslo, 7. juli 2006.
<http://www.presse.no/høring.lekkasjer.asp> [Sitert 7. juli 2006]

Om retts- og kriminalreportasjen. Prinsipputtalelse fra Pressens faglige utvalg. Oslo, 15. desember 1992.

Pressens tilstedeværelse ved og referater fra politiaksjoner. Riksadvokatens brev R. 1215/89 av 30. mai 1989.

Samarbeidsavtale mellom Asker & Bærum Politistasjon og Limelight Film & TV AS om produksjon av TV-serien «Politiet». Inngått i Sandvika 12. desember 2003.

Vær Varsom-plakaten. Etiske normer for pressen (trykt presse, radio, fjernsyn og nettpublikasjoner).
Vedtatt av Norsk Presseforbund, første gang 1936, senest revidert 2005.

NN vs. avisen Aftenposten. Avgjørelse av Pressens faglige utvalg (FPU) i sak 94-068. Oslo, 20. september 1994.

NN vs. TV2. Avgjørelse av Pressens faglige utvalg (PFU) i sak 043/02. Oslo, 23. mai 2002.

NN og XX vs. NRK Østlandssendingen. Avgjørelse av Pressens faglige utvalg (PFU) i sak 017/06. Oslo, 30. mai 2006.

Politihøgskolen

Slemdalsveien 5 • Postboks 5027, Majorstuen • 0301 Oslo

Tlf: 23 19 99 00 • Faks: 23 19 99 01

www.phs.no

Stadig flere og mer omfattende produksjoner og presseoppslag basert på massemedias adgang til å følge politiet fra innsiden, har aktualisert behovet for en rettslig gjennomgang av rammene for en slik praksis. De siste årene har TV-serier som Politiet, Kripos og Krimvakta flyttet grenser i forhold til hvor nært politiets hverdag allmennheten slipper til.

Målet med denne rapporten er å skape en større forståelse for hvordan en slik praksis må utøves for å ivareta kolliderende rettigheter og hensyn. Rapporten tar for seg hvilke grunnleggende hensyn som eksisterer i spenningsfeltet mellom personvern, offentlighet og kriminalitetsbekjempelse. Politiets taushetsplikt fortolkes med pressens deltakende observasjon for øyet, i tillegg til de øvrige regelsett med relevans for temaet. Videre studerer rapporten hvilken rettslig betydning avtaler mellom politiet og det deltakende medium kan tillegges, blant annet for politiets adgang til å betinge seg kontroll med i hvilket omfang sensitive opplysninger publiseres i etterkant av deltakelsen.

For å bedre forstå spenningsforholdet som eksisterer mellom politiets og pressens syn på behovet for hemmelighold, vier rapporten mye plass til temaer av typisk pressefaglig karakter. Målet med å behandle juridiske og pressefaglige momenter fortløpende er å gi rapporten en praktisk tilnærming til temaet, slik at den kan være av interesse både for politiansatte, journalister og andre.



POLITIHØGSKOLEN

PHS Forskning 2007:6