

Statsadvokatene og mediene

TIL RIKSADVOKATEN

Riksadvokaten oppnevnte 1. oktober 1998 et utvalg for å utarbeide et utkast til mediestrategi for den høyere påtalemyndighet.

Utvalget legger med dette frem sin utredning. De forslag som fremsettes er enstemmige.

Oslo, den 16. februar 2000

Vidar Stensland
leder

Anne Mette Dyrnes

Jan Hoel

Knut H. Kallerud

Jenny Pedersen

Bente Roshauw

INNHOLDSFORTEGNELSE

1. Innledning	6
1.1 Oppnevning og sammensetning	6
1.2 Mandat.....	6
1.3 Utvalgets arbeid.....	7
2. Hovedpunkter i utredningen.....	8
3. Informasjons- eller mediestrategi?.....	11
3.1 Forskjellen mellom en mediestrategi og en informasjonsstrategi.....	11
3.2 Om valget av mediestrategi	11
3.3 Nærmere avgrensning av utkastet til mediestrategi.....	11
3.4 Mediestrategi og gjeldende regelverk.....	12
4. Vårt forhold til allmennheten og mediene	13
4.1 Innledning.....	13
4.2 Allmennhetens kunnskap om og tillit til den høyere påtalemyndighet.....	13
4.3 Hvordan vil en høyere medieprofil påvirke forholdet til allmennheten?	14
4.4 Hvordan oppfatter journalister oss, - og vi dem?.....	15
4.4.1 En påtalemyndighet på steinaldernivå med hodet i sanden.....	15
4.4.2 Statsadvokatenes oppfatning - en annen virkelighet?	16
5. Generell mediestrategi.....	19
5.1 Innledning.....	19
5.2 Mål for den høyere påtalemyndighets kontakt med mediene	19
5.2.1 Innledning.....	19
5.2.2 Nærmere om målene.....	19
5.2.2.1 Mål 1: Bidra til å gi saklig og korrekt informasjon om straffesaksbehandlingen.....	19
5.2.2.2 Mål 2: Bevare og styrke tilliten til påtalemyndigheten	20
5.3 Overordnede retningslinjer for mediekontakt.....	22
6. Rettslige spørsmål - offentlighet og taushetsplikt	24
6.1 Innledning.....	24
6.2 Oversikt over regelverk og rettskildebilde.....	24
6.3 Offentlighet og taushetsplikt utenfor straffesakene.....	25
6.3.1 Forvaltningsloven.....	25
6.3.2 Offentlighetsloven.....	26
6.3.3 Noen praktiske eksempler på anvendelse av offentlighetsloven på påtalemyndighetens område..	28
6.4 Offentlighet og taushetsplikt i straffesaker	30
6.4.1 Oversikt over påtalemyndighetens taushetsplikt.....	30
6.4.1.1 Straffeprosessloven §§ 61a - 61e og påtaleinstruksen kapittel 3	30
6.4.1.2 Taushetsplikt etter andre lovbestemmelser	33
6.4.1.3 Taushetsplikt etter instruks mv	34
6.4.1.4 Adgangen til å offentliggjøre dommer og kjennelser.....	34
6.4.1.5 Adgangen til å offentliggjøre forelegg.....	35

6.4.1.6	Adgangen til å offentliggjøre prosesskrift.....	37
6.4.2	Nærmere om riksadvokatens rundskriv av 1981	37
6.4.2.1	Generelt - rundskrivets rettslige karakter.....	37
6.4.2.2	Nr. 1 - Forbudet mot godtgjørelse for opplysninger	38
6.4.2.3	Nr. 2 - Likebehandling, ønske om deltagelse i dokumentarprogram mv.	39
6.4.2.4	Nr. 3 første punktum - Uttalelsenes form, kommentarer til rettsavgjørelser mv.	40
6.4.2.5	Nr. 3 annet punktum - Forbudet mot identifisering.....	42
6.4.2.5.1	Lovforbud mot identifiserende bilder.....	43
6.4.2.5.2	Presseetiske regler om identifisering.....	43
6.4.2.5.3	Nærmere om identifiseringsforbudet i rundskrivet.....	44
6.4.2.6	Nr. 4 - medvirke til saklig og nøktern omtale i massemedia, korrigere, advare mot fare mv....	45
6.4.2.7	Nr. 6 - Opplysninger om innstillinger til overordnet	46
6.4.2.8	Nr. 7 første punktum - Meddelelse til anmeldte eller mistenkte før offentliggjøring.....	47
6.4.2.9	Nr. 5 og nr. 7 annet punktum - Varsomhet ved offentliggjøring av anmeldelser og siktelsler...	47
6.4.3	Kort om dokumentinnsyn for andre enn sakens parter og deres representanter.....	48
6.4.3.1	Innsyn i dokumenter i verserende straffesak.....	49
6.4.3.2	Innsyn i dokumenter i avsluttet straffesak.....	49
6.4.4	Uskyldspresumpsjonen - begrensninger i adgangen til å gi uttalelser til mediene	50
6.4.4.1	Generelt om anvendelsesområdet for uskyldspresumpsjonen.....	51
6.4.4.2	Nærmere om innholdet i artikkel 6(2)	51
6.4.4.3	Særlig om uttalelser til mediene på etterforskningsstadiet.....	52
6.5	<i>Absolutt sannhetsplikt ved uttalelser til mediene?</i>	53
6.6	<i>Journalisters deltagelse ved politiaksjoner mv</i>	55
6.7	<i>Deltagelse i program om uoppklarte saker</i>	57
7.	Omtale av generelle spørsmål	59
7.1	<i>Rettslig utgangspunkt</i>	59
7.2	<i>Påtalerolle og ytringsfrihet</i>	59
7.3	<i>Nærmere om deltagelse i samfunnsdebatten</i>	60
7.4	<i>Forholdet til riksadvokatens og statsadvokatdistriktets policy</i>	62
7.5	<i>Generelle uttalelser basert på konkrete saker</i>	64
7.6	<i>Omtale av interne forhold og konflikter</i>	66
8.	Omtale av enkeltsaker	67
8.1	<i>Generelt</i>	67
8.2	<i>Etterforskningsstadiet</i>	68
8.3	<i>Offentlighet og uttalelser på påtalestadiet</i>	71
8.3.1	<i>Innledning</i>	71
8.3.2	<i>Kommentarer til beslutning om henleggelse</i>	71
8.3.3	<i>Offentliggjøring av forelegg</i>	72
8.3.4	<i>Offentliggjøring av tiltalebeslutning</i>	73
8.3.5	<i>Bevisoppgave</i>	73
8.3.6	<i>Kommentarer til andres bevisvurderinger</i>	74
8.4	<i>Under rettssaken</i>	74
8.5	<i>Dommen, ankeerklæringen</i>	77
8.6	<i>Erstatning i anledning forfølgning og begjæring om gjenopptagelse</i>	78
8.7	<i>Saker som er endelig avgjort</i>	79
8.8	<i>Planlegging av pressekontakt, pressekonferanser mv.</i>	80

9. Nærmere om kontakten med mediene.....	81
9.1 Innledning.....	81
9.2 Om journalistene	81
9.3 Råd og tips.....	81
9.4 Opptak av samtaler, slutt på intervjuer	83
9.5 "Off the record"	83
9.6 Opplesning, gjennomsyn av opptak	83
9.7 Andre betingelser for intervjuer/deltakelse i programmer	83
9.8 Kameravinkler, bakgrunn, klær m.m.	84
9.9 Praktiske råd ved telefonkontakt.....	84
9.10 Hvordan takle "mediekjør"	84
10. Organisering av informasjonsvirksomheten	86
10.1 Generelt.....	86
10.2 Informasjon via Internett	86
10.3 Årlige møter med pressen.....	86
10.4 Rutiner for tilgjengelighet.....	87
10.5 Informasjonsmedarbeider – informasjonsavdeling.....	87
10.6 Løpende vurdering av påtalemyndighetens fremtreden i mediene	87
10.7 Opplæring - medietrening.....	88
10.8 Tilgang på postjournal, sakslistor m.m.	88
11. Videre arbeid	89
11.1 Utvalgets forslag til videre behandling av utredningen.....	89
11.2 Bør det utarbeides en særskilt handlingsplan?	89
11.3 Behov for endringer i straffeprosessloven, påtaleinstruksen eller rundskrivet fra 1981?	89

1. INNLEDNING

1.1 Oppnevning og sammensetning

Den 1. oktober 1998 besluttet riksadvokaten å nedsette et utvalg for å utarbeide et utkast til mediestrategi for den høyere påtalemyndighet.

Utvalget fikk følgende sammensetning:

- førstestatsadvokat Vidar Stensland, Troms og Finnmark statsadvokatembeter (senere Økokrim statsadvokatembeter), leder
- førstestatsadvokat Anne Mette Dyrnes, Økokrim statsadvokatembeter
- statsadvokat Lars Frønsdal, Oslo statsadvokatembeter
- førstestatsadvokat Knut H. Kallerud, Riksadvokatembetet
- statsadvokat Jenny Pedersen, Nordland statsadvokatembeter

Statsadvokat Lars Frønsdal måtte dessverre trekke seg fra utvalget. Riksadvokaten oppnevnte 15. desember 1998 som nye medlemmer:

- førstestatsadvokat Jan Hoel, Møre og Romsdal, Sogn og Fjordane statsadvokatembeter
- statsadvokat Bente Roshauw, Oslo statsadvokatembeter.

1.2 Mandat

Riksadvokaten gav utvalget følgende mandat:

Utvalget skal utarbeide utkast til en mediestrategi for den høyere påtalemyndighet. Utvalgets innstilling avgis til riksadvokaten.

Strategien må omfatte

- omtale av generelle spørsmål
- omtale av enkeltsaker

Strategien må videre omfatte informasjon som påtalemyndigheten går ut med av eget tiltak, og behandling av henvendelser fra mediene.

Utvalget bør drøfte om og eventuelt hvordan påtalemyndigheten kan bidra til å sette fokus på viktige kriminalpolitiske spørsmål og hvordan man best mulig kan sikre at informasjonen fra påtalemyndigheten blir riktig gjengitt i mediene.

Utvalgets forslag skal ligge innenfor de rammer som følger av straffeprosessloven og påtaleinstruksen. Utvalget kan imidlertid – dersom og i den utstrekning det anses naturlig – drøfte sider ved disse bestemmelser som anses uheldige. Utvalget står fritt i forhold til riksadvokatens rundskriv.

Utvalget bestemmer selv sin arbeidsform, herunder hvilke personer eller organisasjoner (for eksempel presseorganisasjoner) en vil konsultere under arbeidet.

1.3 Utvalgets arbeid

Utvalget har til sammen hatt syv fellesmøter, de fleste over flere dager. Det var en viss medieoppmerksomhet i forbindelse med at utvalget ble oppnevnt, og utvalget mottok en rekke henvendelser fra ulike informasjonsbyråer som tilbød sin bistand. Økonomiske hensyn har i seg selv gjort en slik bistand uaktuell. Utvalget hadde innledningsvis et møte med daværende informasjonssjef Jon Gangdal ved Oslo politidistrikt som gav utvalget nyttige råd og tips.

Utvalget har både samlet og enkeltvis hatt drøftelser med journalister og representanter for presseorganisasjonene.

Utvalget gjennomførte vinteren 1999 en spørreundersøkelse blant landets statsadvokater hvor det sentrale tema var den høyere påtalemyndighet og mediene.

Utvalget har også innhentet informasjon fra de øvrige nordiske riksadvokatene.

Utvalget hadde opprinnelig frist for å avgi sin innstilling høsten 1999. I forståelse med riksadvokaten avgis innstillingen i februar 2000.

2. HOVEDPUNKTER I UTREDNINGEN

I **kapittel 3** drøftes forholdet mellom en mediestrategi og en informasjonsstrategi. I en mediestrategi er forholdet til mediene, og til allmennheten via mediene, det sentrale. En informasjonsstrategi favner all informasjonsvirksomhet i etaten både internt og til allmennheten, samarbeidspartnere og mediene. Det gis en nærmere begrunnelse for hvorfor utvalget har valgt å foreslå en mediestrategi.

I **kapittel 4** ser utvalget på hvordan en høyere medieprofil kan påvirke påtalemyndighetens forhold til allmennheten. Utvalget har under sitt arbeid hatt flere møter med representanter for mediene. Medienes representanter hevdet at den høyere påtalemyndighet er på steinaldernivå i sin mediehandling. Det er i kapitlet referert en rekke kritiske merknader fra journalister. En spørreundersøkelse blant statsadvokatene om deres egen oppfatning av forholdet til mediene, gir et ganske annet inntrykk.

I **kapittel 5** foreslår utvalget følgende mål for den høyere påtalemyndighets kontakt med mediene:

1. **bidra til å gi allmennheten saklig og riktig informasjon om straffesaksbehandlingen**
2. **bevare og styrke tilliten til påtalemyndigheten**

En grunnleggende forutsetning for å nå disse målene er at etatens primæroppgave – straffesaksbehandlingen – løses på en god måte. Kravet til kvalitet er ufravikelig.

Følgende overordnede retningslinjer bør etter utvalgets syn gjelde for den høyere påtalemyndighets mediekontakt:

- Den høyere påtalemyndighet skal preges av størst mulig åpenhet i sitt forhold til allmennheten og mediene. Det må tas hensyn til gjeldende rammer for uttalelser til offentligheten, personvernet for alle involverte i saken, domstolene og at etterforskningen ikke skades.
- Dersom informasjon helt eller delvis ikke kan gis, skal man så langt som mulig forklare og prøve å vinne forståelse for det.
- Statsadvokatene bør delta aktivt i den generelle debatten innenfor sitt fagfelt.
- Kontakt med mediene, herunder tilgjengelighet, er en del av den enkelte statsadvokats daglige arbeid. Den høyere påtalemyndighet skal vise respekt for medienes 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. Samtidig understrekes at statsadvokatene fortsatt må unngå forhåndsprosedyre og ta hensyn til alle involverte personer og etater. Personvern og objektivitet må nødvendigvis stå sentralt for en offentlig anklagemyndighet.

I **kapittel 6** behandles spørsmålet om offentlighet og taushetsplikt fra en rettslig synsvinkel. Reglene om offentlighet og taushetsplikt i og utenfor straffesaker gjennomgås. Dessuten gis en detaljert gjennomgang av riksadvokatens rundskriv fra 1981 om meddelelser til offentligheten, ispedd eksempler fra konkrete saker behandlet av riksadvokaten.

Utvalget ser i **kapittel 7** nærmere på hvordan statsadvokatene kan, og bør, delta i den offentlige debatt. Påtalemyndigheten bør etter utvalgets syn bli mer synlig i debatten om kriminalpolitiske spørsmål, men utvalget peker også på at rollen som offentlig anklagemyndighet setter visse rammer.

I **kapittel 8** drøftes omtale av enkeltsaker. Reglene om taushetsplikt er her fremtredende. Det samme er respekt for domstolene og at deres avgjørelser treffes på bakgrunn av det som kommer frem i rettssalen. Det er likevel atskillig rom for å gi offentlige uttalelser. Det understrekes at påtalemyndigheten ikke skal bedrive forhåndsprosedyre, men at man likevel på en saklig og nøktern måte må kunne imøtegå feilaktige opplysninger fremsatt av andre. Utvalget anbefaler bl.a. at man går noe lenger i å offentliggjøre påtalemyndighetens argumenter i saker om gjenopptakelse og erstatning i anledning forfølgelse der domfelte har gått ut offentlig med sin begjæring.

En del praktiske råd og tips for kontakten med mediene gis i **kapittel 9**. Nødvendig forberedelse er etter utvalgets syn helt sentralt for vellykket opptreden i mediene, bl.a. å tenke gjennom hvilket budskap en vil ha frem, og å rådføre seg med kolleger eller overordnede.

I **kapittel 10** gir utvalget anbefalinger om hvordan riksadvokaten og statsadvokatembetene bør organisere informasjonsvirksomheten. Utvalget vil ikke foreslå at det ansettes en egen informasjonsmedarbeider, men anbefaler at man foretar en løpende vurdering av påtalemyndighetens opptreden i mediene. Det bør opprettes en egen hjemmeside på Internett for den høyere påtalemyndighet.

I **kapittel 11** foreslår utvalget at utredningen blir bredt debattert i påtalemyndigheten, og at riksadvokaten slutter seg til de foreslåtte mål og overordnede retningslinjer for mediekontakt. Utvalget peker på at mulig straffansvar for overtredelse av riksadvokatens rundskriv er uheldig, og foreslår at riksadvokaten tar initiativ til at spørsmålet utredes nærmere.

Oppsummeringsvis foreslår utvalget følgende **tiltak**:

- Det bør opprettes en egen hjemmeside for den høyere påtalemyndighet (punkt 10.2).
- Embetene bør årlig arrangere møter med aktuelle representanter for mediene hvor egen virksomhet presenteres, men hvor også pressen inviteres til å gi synspunkter på embetets mediehåndtering det foregående år (punkt 10.3).
- Embetene bør fastsette rutiner for mediehåndtering (punkt 10.4).
- Førings av postjournal og arkivering bør skje slik at mediene enkelt kan finne frem til offentlige dokumenter (punkt 10.8).
- Både riksadvokaten og statsadvokatembetene bør systematisk registrere og evaluere påtalemyndighetens opptreden i mediene (punkt 10.6).
- Alle statsadvokatene bør gjennomføre et mediekurs. De nyutnevnte bør prioriteres. (punkt 10.7).

- Utvalgets innstilling bør tas opp til bred diskusjon internt i etaten, for eksempel i form av et seminar el. (punkt 11.1).
- Riksadvokaten bør etter utvalgets oppfatning formelt slutte seg til de mål og retningslinjer utvalget foreslår for mediekontakt (punkt 11.1).
- Riksadvokaten bør ta initiativ til en gjennomgang av de formelle regler for uttalelser fra påtalemyndigheten til mediene (punkt 11.3).

3. INFORMASJONS- ELLER MEDIESTRATEGI?

3.1 *Forskjellen mellom en mediestrategi og en informasjonsstrategi*

Under utvalgets arbeid ble det tidlig klart at det var nødvendig å ta stilling til om utvalget skulle utarbeide et utkast til en mediestrategi eller en informasjonsstrategi. Utvalgets mandat er å utarbeide utkast til en mediestrategi, hvilket oppfattes som snevrere enn en informasjonsstrategi. I en mediestrategi er forholdet til mediene, og til allmennheten via mediene, det sentrale. En informasjonsstrategi favner all informasjonsvirksomhet i etaten, internt så vel som til allmennheten, samarbeidspartnere og mediene. Forholdet til mediene og til allmennheten via mediene vil kun være en del av en informasjonsstrategi.

3.2 *Om valget av mediestrategi*

Informasjonsrådgivere utvalget har vært i kontakt med anbefalte å utarbeide en informasjonsstrategi slik for eksempel Oslo byrett og Oslo politidistrikt har gjort.

En helhetlig strategi for informasjon til alle grupper den høyere påtalemyndighet samarbeider og kommuniserer med, inklusive mediene, ville antagelig økt mulighetene for en vellykket mediestrategi. Utvalget har derfor diskutert om en skulle ta opp muligheten for å utvide mandatet. Utarbeidelse av utkast til en velfundert informasjonsstrategi ville kreve vesentlig lenger tid og større ressurser enn utvalget har hatt til rådighet, bl.a. burde det antagelig foretas kostbare målgruppeundersøkelser. Når utvalget har kommet til at det er forsvarlig å begrense utkastet til en mediestrategi, er det først og fremst fordi det er omtalen av påtalemyndigheten i mediene som gir grunn til bekymring. Den øvrige informasjonsvirksomheten fra den høyere påtalemyndighets side er etter utvalgets oppfatning gjennomgående av tilfredsstillende omfang og kvalitet, selv om det er en svakhet at den ikke bygger på en helhetlig strategi.

3.3 *Nærmere avgrensning av utkastet til mediestrategi*

Forholdet til mediene og til allmennheten via mediene er, som nevnt, det sentrale i en mediestrategi. Informasjonsvirksomhet *direkte* overfor domstolene, politiet, Justisdepartementet, kontrollatene, organisasjonene og andre målgrupper faller således utenfor.

Utredningen omhandler bare den høyere påtalemyndighet (Riksadvokatembetet, statsadvokatembetene og Økokrim). Påtalemyndigheten i politiet faller utenfor, men den høyere påtalemyndighets mediestrategi er selvsagt av betydning også for politiet.¹ På etterforskningsstadiet er det i alminnelighet politiet som gir uttalelser til offentligheten. Siden reglene er felles, omfatter utvalgets omtale av de rettslige spørsmål også etterforskningsfasen. Men utvalgets drøftelse av uttalelser til offentligheten i enkeltsaker begrenser seg i det vesentlige til påtale- og hovedforhandlingsstadiet selv om det også gis noen kommentarer til mulig inngripen overfor politiet i forbindelse med uttalelser derfra (se punkt 8.2 nedenfor). Det kan for øvrig nevnes at Den norske advokatforening og riksadvokaten i fellesskap har nedsatt et utvalg som skal se spesielt på offentlige uttalelser fra politiet og forsvarerne i etterforskningsfasen.

¹ Offentlige uttalelser fra statsadvokatene i Økokrim i deres egenskap av ledere av etterforskningen faller også utenfor. Utvalget er kjent med at Økokrim er i ferd med å utarbeide en informasjonsstrategi som omfatter også denne del av virksomheten.

Med mediene menes både etermediene, dvs radio og TV, og de trykte mediene, både lokale og riksdekkende aviser samt fagpressen, for eksempel Juristkontakt, Lov og Rett, Jussens Venner og Politiembetsmennesenes Blad. Med allmennheten, eller ”publikum”, tenkes på befolkningen i sin alminnelighet.

Utvalgets utredning favner videre enn en ”strategi” for vår kontakt med mediene, i alle fall dersom en med strategi bare tenker på overordnede handlingsplaner for slik kontakt. Utvalget har i kapittel 5, på bakgrunn av en drøftelse av vårt forhold til mediene og allmennheten via mediene i dag (kapittel 4), satt opp som **mål for vår kontakt med mediene å bidra til at allmennheten får saklig og korrekt informasjon og å bevare og øke tilliten til etaten.** Utvalget har også angitt noen **overordnede retningslinjer** for å nå dette målet. For så vidt kan dette sies å være utvalgets generelle forslag til mediestrategi. Men nytteverdien øker betraktelig om det også gis konkrete, praktiske, råd for mediekontakten i ulike situasjoner. Utvalget har derfor funnet det hensiktsmessig å gjennomgå de rettslige skrankene for uttalelser fra påtalemyndigheten til offentligheten i et praktisk perspektiv (kapittel 6). Med dette som bakgrunn gir utvalget uttrykk for sitt syn på omtale av så vel generelle spørsmål (kapittel 7) som enkeltsaker (kapittel 8). Praktisk mediehandtering er åpenbart et viktig - og vanskelig - område for statsadvokatene og i kapittel 9 gis en del råd og tips til veiledning i den daglige kontakten med journalister. Organisering av informasjonsvirksomheten ligger kanskje også noe på siden av en mediestrategi i snever forstand, men er åpenbart viktig for god håndtering av mediene. Utvalgets forslag her er tatt inn i kapittel 10.

3.4 Mediestrategi og gjeldende regelverk

Det er åpenbare sammenhenger mellom mediehandtering, statsadvokatenes alminnelige virksomhet og det regelverk vi må forholde oss til i det daglige arbeidet. Bl.a. er det, som utvalget understreker nedenfor under punkt 5.2, en grunnleggende forutsetning for å lykkes i mediehandteringen at vår alminnelige straffesaksbehandling er preget av høy kvalitet. Gjeldende taushetspliktsbestemmelser og straffeprosessuelle grunnprinsipper setter også begrensninger for hvilke opplysninger og uttalelser som kan gis offentlig. Det ligger utenfor utvalgets oppgave å foreslå endringer her.

4. VÅRT FORHOLD TIL ALLMENNHETEN OG MEDIENE

4.1 Innledning

Den høyere påtalemyndighet har i dag ingen helhetlig informasjonsstrategi. Men både riksadvokatens og enkelte statsadvokatembeters virksomhetsplaner legger vekt på informasjon og annen utadrettet virksomhet. I den daglige virksomheten gis det utstrakt intern og eksternt informasjon både om generelle spørsmål og om enkeltsaker. Mediene er bare en av målgruppene for denne informasjonen. Internt styrer og informerer overordnede bl.a. ved rundskriv, brev, utsendelse av kopi av viktige dommer med kommentarer og i møter. Eksternt kommuniserer påtalemyndigheten, foruten med mediene, for eksempel med domstolene, advokater, Justisdepartementet og kontrolltater som fylkesskattekontorene, tollvesenet, Forurensningstilsynet, Kredittilsynet, osv.

Det meste av den daglige kommunikasjon fra den høyere påtalemyndighet har liten betydning for andre enn sakens parter og samarbeidende myndigheter. Men det er ikke uvanlig at avgjørelser eller annen informasjon inneholder generelle standpunkter og prioriteringer av betydning. Noen enkeltsaker vekker i seg selv interesse. I noen tilfeller gjør påtalemyndigheten selv saker kjent for allmennheten og tar kontakt med mediene på eget initiativ. Langt vanligere er det likevel at andre, herunder journalister, advokater, parter eller interesseorganisasjoner anser opplysninger som så viktige for allmennheten eller en part at de bør offentliggjøres. Påtalemyndighetens synspunkter offentliggjøres derfor ofte med andre kilder enn påtalemyndigheten selv. Det bildet mediene formidler av våre synspunkter, mål, virksomhet og resultater påvirkes av flere faktorer, men trolig mest av kvaliteten på vårt arbeid. I alle fall er kvaliteten den faktoren vi har størst herredømme over selv. Hvis det vi formidler, eller som formidles, om vårt ordinære profesjonelle virke avslører dårlig kvalitet, er det begrenset hvor mye vi kan oppnå ved å bedre vår relasjon til mediene. Og gode relasjoner til andre mottagere av informasjon fra påtalemyndigheten bidrar antagelig til et riktigere bilde av oss i mediene. På samme måte som informasjon i den daglige virksomhet vil kunne påvirke mediens presentasjon av påtalemyndighetens standpunkter, vil påtalemyndighetens opptrøden i mediene kunne påvirke vårt forhold til andre. Eksempelvis kan mer informasjon om enkeltsaker fra vår side øke advokaters og andres behov for å fremkomme med sine synspunkter. Forhåndsprosedyre kan påvirke domstolenes, forsvarernes og andres tillit til påtalemyndigheten.

Høy kvalitet i vårt arbeid og godt forhold til andre aktører i strafferettspleien er en forutsetning for den videre drøftelse.

4.2 Allmennhetens kunnskap om og tillit til den høyere påtalemyndighet

Det er vanskelig å si noe sikkert om allmennhetens kunnskap om den høyere påtalemyndighet, men det er utvalgets inntrykk at få vet særlig mye om vår etat. Det er for eksempel trolig få som er klar over at politiet og påtalemyndigheten i Norge er integrert, eller som kjenner til kompetansefordelingen mellom riksadvokaten, statsadvokatene og påtalejuristene i politiet. Det finnes ikke brosjyrer, hjemmeside på Internett eller annet informasjonsmateriale om den høyere påtalemyndighet myntet på allmennheten.² Det store flertall henter trolig sin kunnskap

² Justisdepartementet har gitt ut en liten bok om rettsvesenet i Norge på norsk og engelsk. Her er påtalemyndigheten kort omhandlet.

om den høyere påtalemyndighet nesten utelukkende fra mediene. Bare et lite antall personer får kunnskap om vår etat ved at de involveres i straffesaker, som fornærmet, vitne eller siktet. Mediefremstillingen har derfor stor betydning for allmennhetens oppfatning av den høyere påtalemyndighets mål, virksomhet og resultater. Trolig påvirkes også den alminnelige rettsoppfatning i betydelig grad av mediene.

Det foreligger ingen undersøkelser som belyser i hvilken grad allmennheten har tillit til den høyere påtalemyndighet. Antagelig er det mange som ikke skiller mellom politiet og påtalemyndigheten, og publikums syn på oss vil derfor trolig variere med folks oppfatning av politiet. I undersøkelser av folks tillit til ulike yrkesgrupper scorer politiet tradisjonelt svært høyt, og langt høyere enn for eksempel journalister. Det gjelder sannsynligvis også påtalemyndigheten. Men selv om vi trolig nyter respekt og tillit i allmennheten, har vårt omdømme vært utsatt for belastninger i den senere tid. I en del sammenhenger er den høyere påtalemyndighet kommet på defensiven i forhold til mediene, og dermed også i forhold til allmennheten. Noen enkeltsaker og liten deltakelse i den offentlige debatt kan ha bidratt til å svekke tilliten.

Deler av allmennheten identifiserer nok ikke den høyere påtalemyndigheten bare med politiet, men også i noen grad med "rettsvesenet", eller endog med "myndighetene". Tilliten til vår etat vil derfor antagelig i noen grad variere med folks oppfatning av det offentlige maktapparat i sin alminnelighet. I dette ligger det selvsagt en begrensning, men også et ansvar ikke bare i forhold til vår egen etat, men også overfor andre statlige organisasjoner.

4.3 Hvordan vil en høyere medieprofil påvirke forholdet til allmennheten?

Utvalget antar at større åpenhet fra påtalemyndighetens side overfor 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.

Også i enkeltsaker vil større åpenhet kunne styrke påtalemyndighetens tillit i mediene og allmennheten, men kan samtidig skade vårt forhold til andre, herunder domstolene, partene og forsvarerne. Både hensynet til personvernet, taushetsplikten og domstolenes oppgaver setter skranker for uttalelser i enkeltsaker. Domstolene kan for eksempel oppfatte økt åpenhet i saker som står for retten som forhåndsprosedyre fra påtalemyndighetens side. Hensynet til forholdet til domstolene må da gå foran. Men *resultatene* i enkeltsakene kan synliggjøres. Domsresultatet slår ikke sjelden bena under tidligere uttalelser. Slår avisene stort opp påstander om at det ikke finnes fnugg av bevis og at det ikke burde vært tatt ut tiltale, bør det også komme frem at tiltalte ble domfelt. Slik kan troverdigheten økes ved høyere medieprofil også i enkeltsakene. Utvalget kommer i kapittel 8 nærmere tilbake til de avveininger som må gjøres ved uttalelser i enkeltsaker på de ulike trinn av saksbehandlingen.

Aktiv deltakelse fra statsadvokatenes side i den kriminalpolitiske debatten støter på færre begrensninger. Det er grunn til å tro at økt deltakelse vil kunne påvirke den alminnelige oppfatning av påtalemyndigheten. Utvalget behandler dette nærmere i kapittel 7.

Medienes generelle troverdighet i allmennheten har betydning for gjennomslagskraften av den informasjon som formidles. Det må nok også antas at de ulike medier har ulik gjennomslagskraft, ikke bare på grunn av utbredelse, men også fordi deres kvalitet er, eller oppfattes, forskjellig. Det kan også være at samme avis eller tv-stasjon vurderes ulikt i forskjellige

miljøer. Det som formidles om påtalemyndigheten vil således trolig oppfattes forskjellig avhengig av mediens generelle og spesielle troverdighet og mottakeren. Høy profil i et medium som store deler av opinionen har liten tillit til, er neppe heldig.

4.4 Hvordan oppfatter journalister oss, - og vi dem?

For å få et inntrykk av hvordan forholdet mellom mediens representanter og påtalemyndigheten er i dag, har utvalget gjennomført en spørreundersøkelse blant statsadvokatene og hatt møte med journalister. Resultatene er presentert under punktene 4.4.1 og 4.4.2. Generelt er journalistene langt mindre fornøyd med samarbeidet enn statsadvokatene. Det kan i og for seg være naturlig ut fra deres ulike arbeidsoppgaver. Det må også understrekes at undersøkelsene er lite grundige og derfor av begrenset verdi. Journalistenes misnøye må likevel tas alvorlig og gir i seg selv grunn til en kritisk gjennomgang av vårt forhold til mediene.

4.4.1 En påtalemyndighet på steinaldernivå med hodet i sanden

I en artikkel i Aftenposten 13. oktober 1992 skrev journalist Håkon Letvik:

Riksadvokaten er den øverste ansvarlige for en etat som står på steinaldernivå når det gjelder å bidra med saklig og nøktern informasjon. Holdningen synes å være at "jo mindre folk og særlig journalister vet, jo bedre er det". Journalister - enten de kommer fra "vulgærpressen" eller fra såkalte seriøse aviser - blir betraktet som et "hår i suppa".

Hvis påtalemyndigheten stikker hodet i sanden som en struts, vil løsningen - også for den seriøse del av pressen - være å innhente informasjon fra annet og mindre pålitelig hold.

Representantene for pressen hevdet overfor utvalget med styrke at vårt forhold til mediene har blitt dårligere siden 1992! De mente at mange, både i og utenfor mediene, oppfatter den høyere påtalemyndighet som nidkjære i sin gjerning. Eksempelvis er inntrykket at påtalemyndigheten er opptatt av at så få som overhodet mulig skal få gjenopptatt en dom, nærmest uansett grunnlag, og at erstatning for forfølgning ikke bør gis, eller i alle fall bør være så lav som mulig.

Den høyere påtalemyndighet oppfattes som "håpløs" når det gjelder å tilrettelegge forholdene for mediene. De feil som gjøres kan deles i tre:

- negativ holdning til journalister
- lite tilgang på informasjon
- dårlig tilgang på personer som kan gi informasjon

Det ble hevdet at Letviks artikkel gir et godt bilde av etatens holdninger.

Påtalemyndigheten er altfor tilbakeholdne med å gi informasjon, det være seg i enkeltsaker eller generelt. I saker der forsvaret driver forhåndsprosedyre, er statsadvokatene helt passive. Det gjøres lite eller intet for at mediene på en praktisk måte kan få tilgang på relevant informasjon, for eksempel ved tilstrekkelige kopier av tiltalebeslutninger, bevisoppgaver og tidsplaner for hovedforhandlinger.

Det ble også påpekt manglende elektronisk tilgang på informasjon, for eksempel post-journalen. Relevant informasjon i saker av offentlig interesse (berammelser, påtalebeslutninger, tiltaler, dommer, anker og lignende) eller mer generell informasjon om embetet (de ansatte, statistikk, instruksjer osv.) kan med fordel legges ut på Internett. Instruksjer og retningslinjer som gis i påtegninger må gjøres mer allment tilgjengelig. Statsadvokatenes kontrollvirksomhet overfor politiet er av offentlig interesse, og kunnskap om denne virksomheten kan bidra til økt tillit og troverdighet.

Statsadvokatene er lite tilgjengelige for journalistene. Det oppgis ikke telefonnummer der en kan nås, det legges ikke igjen beskjeder og uansett ringer ikke statsadvokaten tilbake. Statsadvokatene tar ikke hensyn til mediernes tidspress. Radio har for eksempel deadline kontinuerlig. Det er iblant behov for å kontakte statsadvokaten utenfor ordinær arbeidstid. Også journalister vil prøve å respektere den enkeltes fritid, og det er OK å si at det ikke passer akkurat nå. Det kan endog være grunn til å reagere med en viss skarphet dersom det er åpenbart at svaret like gjerne, og uten fare for journalistens behov for å være først, kan gis på dagtid.

Journalistene ønsket i utgangspunktet ikke at påtalemyndigheten skulle ansette en informasjonsrådgiver. En informasjonsrådgiver står regelmessig i veien for kilden, men påtalemyndighetens informasjonsmur er så tett at en tilgjengelig informasjonsmedarbeider ville være et stort fremskritt. I tillegg antok man at en informasjonsmedarbeider ville gjøre det enklere å nå frem til den som kunne gi opplysninger om saken eller temaet.

Det er et særlig behov for kontakt med riksadvokaten, og det er ikke tilstrekkelig at det gis mulighet neste dag. Dersom den høyere påtalemyndighet ønsker å bli hørt i det offentlige ordskifte, er det i mange tilfeller nødvendig å gi kommentar der og da, ellers har kommentaren ofte liten interesse. Som et eksempel ble det hevdet at det ved en anledning tok 14 dager å få kontakt med riksadvokaten.

Påtalemyndigheten lider av "taushetspliktspsykose" ble det hevdet. Man tar som utgangspunkt at det meste er undergitt taushetsplikt, og i tillegg tolkes reglene så strengt som mulig. Det ble etterlyst en ordning som i USA og Sverige der saksdokumentene er offentlige i det øyeblikk tiltale er tatt ut. Det må være mediernes eget ansvar å ta hensyn til personvernet før opplysninger evt. offentliggjøres.

4.4.2 Statsadvokatenes oppfatning - en annen virkelighet?

Nedenfor gjøres rede for noen hovedtendenser og interessante trekk i svarene statsadvokatene gav i spørreundersøkelsen.

Det ble sendt ut 65 spørreskjemaer, av disse ble 53 besvart, noe som gir en svarprosent på 81,5. De aller fleste svarte på samtlige spørsmål.

Kontakt med mediene

64 % av statsadvokatene opplyser å ha kontakt med mediene en gang pr. uke eller oftere. Bare 5 % har slik kontakt sjeldnere enn 1 gang pr. måned. 47 % har selv tatt kontakt med en journalist for å få omtale av et tema, sak, dom eller lignende. Det er således ingen tvil om at mediekontakt er en del av statsadvokatenes hverdag.

Fremstilling av påtalemyndigheten i mediene

Ca 44 % mener påtalemyndigheten verken fremstilles spesielt positivt eller negativt i mediene. Henholdsvis 26 % og 27 % mener fremstillingen er mest positiv eller mest negativ. 53 % mener at fremstillingen i lokalmediene er hovedsakelig positiv. 38 % mener at fremstillingen i nasjonale medier hovedsakelig er negativ.

Hvordan oppleves kontakten med mediene

Totalt 54 % synes det er svært lett eller lett å svare på spørsmål fra mediene. For nasjonalt dekkende medier gir 45 % samme svar. Fordelingen er den samme for presse og radio/tv. Henholdsvis 33 % og 39 % synes det verken er vanskelig eller lett. Det er noen flere som opplever spørsmål fra landsdekkende radio og tv stasjoner som litt vanskelige.

Når det oppleves vanskelig å svare skyldes det gjerne at:

- uskyldspresumpsjonen legger begrensninger på uttalelsene – 58 %.
- manglende kunnskap og innsikt hos journalisten - 67 %
- vinklingen på saken er forhåndsbestemt - 69 %.

Få konfererer med kolleger

Ca 75 % opplyser at de aldri konfererer med andre før de uttaler seg. At så få konfererer kan skyldes at spørsmålet ikke skilte mellom ulike typer uttalelser. Ved kurante spørsmål om faktiske opplysninger er det selvsagt ikke behov for å samrå seg med kolleger. Situasjonen er helt annerledes ved deltagelse i tv-intervjuer, debatter og lignende.

Statsadvokatene bryr seg lite om at det er journalister i retten

Den dominerende tendens er at statsadvokatene aldri eller bare svært sjelden tar hensyn til mediedekning; hele 93 % opplyser å ikke ta hensyn til det i forbindelse med hovedforhandling. Ved utarbeidelse av påtegninger og prosesskrift opplyser 79 % at de aldri eller bare svært sjelden tar hensyn til at disse kan bli offentliggjort.

Gir mediene et riktig bilde av en sak?

55 % av statsadvokatene mener at mediene, særlig de riksdekkende, ofte eller svært ofte gir et feilaktig bilde av en sak. Det anføres at det som gjengis ikke nødvendigvis er faktisk feil, men at helheten blir skjev, unyansert og noen ganger direkte feil.

“Off the record” samtaler

50 % av statsadvokatene har en positiv holdning til slike samtaler, men 62 % har aldri, eller bare svært sjelden, slike samtaler. I kommentarene pekes det på behovet for særlig varsomhet. Slike opplysninger kan bare gis til journalister man kan stole på, bare for å hindre at uriktige opplysninger blir publisert og kan bare omfatte opplysninger man har rettslig adgang til å gi.

Statsadvokatene er godt fornøyd med sitt forhold til mediene

66 % mener de hadde et *godt* eller *meget godt* forhold til mediene. Bare 5 % mener de har et *dårlig* forhold, ingen mener de har et *meget dårlig* forhold til mediene. 27 % mener mediene er *mer til skade* enn *gavn* for påtalemyndigheten. 30 % syntes mediene *verken er til gavn eller skade* og 42 % mener medienes virksomhet generelt er *mest til gavn* for påtalemyndighetens arbeid.

Deltakelse i samfunnsdebatten

Samtlige som har svart på dette spørsmålet (50 av 53) mener at den høyere påtalemyndighet i større grad bør delta i samfunnsdebatten innenfor vårt felt. Nesten alle (92 til 98 %) mener det

kan skje ved deltakelse i debattprogrammer, ved å skrive leserinnlegg/kronikker og ved å kommentere ulike utspill innenfor vårt fagfelt.

Påtalemyndighetens sterke og svake sider i forhold til mediene

Svært mange har synspunkter på hva som er påtalemyndighetens svake og sterke sider i forhold til mediene.

Hovedvekten av svarene kan oppsummeres slik:

- **Styrke:** kunnskapsrike, saklige, redelige
- **Svakhet:** passivitet og at vi ser på mediene som fiende

Viktigste tiltak

Statsadvokatene har gitt en rekke svar. Det mest sentrale er at vi må være **mer offensive** og må få en **mediestrategi**.

5. GENERELL MEDIESTRATEGI

5.1 Innledning

Basert på gjennomgangen ovenfor av vårt forhold til mediene og til allmennheten via mediene, har utvalget søkt å finne frem til overordnede mål for vårt forhold til mediene og noen generelle retningslinjer som kan tjene som utgangspunkt for å nå målene; en generell mediestrategi om man vil. Som nevnt vil utvalget i kapittel 7 og 8 nedenfor ta opp mer konkrete problemstillinger knyttet til uttalelser i generelle spørsmål og i enkeltsaker; - mediestrategiens spesielle del.

5.2 Mål for den høyere påtalemyndighets kontakt med mediene

5.2.1 Innledning

Påtalemyndigheten har, som de øvrige straffesaksetatene (domstolene, kriminalomsorgen og politiet), plikt til å gi allmennheten saklig og korrekt informasjon om straffesaksbehandlingen. Dels har befolkningen i en demokratisk rettsstat et alminnelig krav på informasjon om et så viktig samfunnsanliggende som straffesaksbehandlingen, bl.a. for å kunne kontrollere og debattere virksomheten. Dels er kunnskap om straffesaksbehandlingen en forutsetning for at allmennprevensjonen skal virke. Det har liten generell avskrekkende effekt at forbrytelser oppklares og at de skyldige effektivt holdes ansvarlige dersom kunnskap om dette forblir i fagmiljøene.

Det bør også være grunnleggende for vår opptreden i mediene å bidra til å bevare og styrke omverdenens tillit til vår etat (det er her neppe grunn til å sonde mellom påtalemyndigheten som helhet og den høyere påtalemyndigheten spesielt). Tillit er avgjørende for vår mulighet til å lykkes i straffesaksbehandlingen.

På denne bakgrunn bør målene for den høyere påtalemyndighets kontakt med mediene først og fremst være å:

1. **bidra til å gi allmennheten saklig og korrekt informasjon om straffesaksbehandlingen**
2. **bevare og styrke tilliten til påtalemyndigheten**

Det er åpenbare sammenhenger mellom målene: Kjenner allmennheten ikke til straffesaksbehandlingen og vår rolle i den, vil det være vanskelig å bygge opp tillit. Samtidig er tillit en avgjørende forutsetning for å nå frem med informasjon.

5.2.2 Nærmere om målene

5.2.2.1 Mål 1: Bidra til å gi saklig og korrekt informasjon om straffesaksbehandlingen.

Det er neppe nødvendig å grunngi denne målsettingen utover å vise til befolkningens alminnelige krav på saklig informasjon om et så viktig samfunnsområde som straffesaksbehandlingen og at effektiv allmennprevensjon forutsetter kunnskap.

I riksadvokatens rundskriv Del II-nr. 1/1981 om meddelelser til offentligheten om straffesaker er hensynet til saklig og nøktern omtale i massemediene om straffeforfølgning og behandling av straffesaker gitt en sentral plass. Rundskrivet er detaljert behandlet nedenfor under kapittel 6.

5.2.2.2 Mål 2: *Bevare og styrke tilliten til påtalemyndigheten*

Påtalemyndigheten må ha tillit både hos allmennheten, mediene og de andre profesjonelle aktørene i strafferettspleien for å lykkes i det daglige arbeidet. Grunnleggende for å oppnå tillit er etter utvalgets oppfatning at vår primærroppave – straffesaksbehandlingen – løses godt. Mer presist, at vi evner å nå de alminnelige målene for vår virksomhet. Det er åpenbart også en sammenheng, eller vekselvirkning, mellom måloppnåelsen i den alminnelige straffesaksbehandlingen og mulighetene for å lykkes i mediekontakten. Dersom vi gjør - eller oppfattes å gjøre - en dårlig jobb, vil muligheten for å nå frem med informasjon eller å styrke tilliten, være liten. På den annen side vil god mediehandtering gjøre det lettere å nå målene for primærvirksomheten. Målene for påtalemyndighetens straffesaksbehandling er angitt i riksadvokatens årlige mål- og prioriteringsrundskriv (Del II-nr. 1/1999 og 1/2000).

Det viktigste målet for politiet og påtalemyndigheten er å redusere kriminaliteten i Norge. Straffesaksbehandlingens bidrag til dette avhenger først og fremst av:

- at straffbare handlinger blir oppklart
- at skyldige blir straffet og at reaksjonen er adekvat

Riksadvokaten har på denne bakgrunn satt opp følgende mål for straffesaksbehandlingen

- *Høy kvalitet*
- *Høy oppklaringsprosent*
- *Kort saksbehandlingstid*
- *Adekvat reaksjon*

Den høyere påtalemyndighet skal ved egen straffesaksbehandling og gjennom sin fagledelse av straffesaksbehandlingen i politiet bidra til at målene nås.

Kravet til høy kvalitet er etter utvalgets syn helt sentralt for tilliten til påtalemyndigheten. Sviker kvaliteten, sviker også tilliten, - i alle fall på lang sikt. Er påtalemyndighetens arbeid ikke preget av høy kvalitet, vil lite kunne oppnås ved en mediestrategi.

Riksadvokaten omtaler kvalitetskravet slik:

Kvalitetskravet er en gjennomgående forutsetning for at de øvrige mål kan nås og er ufravikelig. Dersom kvaliteten sviker, vil domstolenes tillit til politiet og påtalemyndigheten bli alvorlig svekket. Det samme gjelder tilliten hos befolkningen. At politiet og påtalemyndigheten har tillit er grunnleggende for strafferettspleien i en rettsstat.

...

Kravet om kvalitet inneholder en rekke elementer:

- *Grunnleggende er kravet om objektivitet, jf. straffeprosessloven § 226 tredje ledd. Det må ikke være tvil om at etterforskningen er innrettet slik at alle relevante omstendigheter kommer frem, uansett om de er til gunst eller skade for mistenkte.*

- *En forutsetning for kvalitet er også at etterforskningen i tilstrekkelig grad blir påtalemessig styrt og fulgt opp. Påtaleelementet er viktig både for å bidra til å målrette etterforskningen og for å ivareta rettsikkerhetshensyn.*
- *Kvalitetskravet omfatter både etterforskningen, påtaleavgjørelsen og iretteføringen:*

Etterforskningen må være rettet mot å klarlegge fakta som er relevante for avgjørelsen av skyldspørsmålet og for reaksjonsfastsettelsen. Den må videre være så god at det ikke kan reises forstandig tvil om at det faktum som legges til grunn for påtaleavgjørelsen og som presenteres i retten, er fullstendig og korrekt. Fordi politiets etterforskningsressurs er knapp bør på den annen side "overetterforskning" unngås så langt som mulig.

Kvalitet ved påtaleavgjørelser innebærer at bevisbedømmelse og rettsanvendelse må være riktig og med et godt påtalemessig skjønn.

Ved iretteføringen stilles store krav både til aktors kunnskap om faktum i saken og de aktuelle rettsregler, og til hans eller hennes evne til å presentere de argumenter som er relevante for bevisbedømmelsen, rettsanvendelsen og reaksjonsfastsettelsen. Dårlig arbeid under iretteføringen kan lede til at en ikke høster fruktene av et godt arbeid på etterforsknings- og påtalestadiet og derved til at straffeforfølgningen som helhet blir ineffektiv.

Mediene har en viktig kontrollfunksjon i forhold til påtalemyndighetens maktutøvelse. Lider påtalemyndighetens arbeid under dårlig kvalitet, vil et kritisk søkelys fra mediene være påregnelig og i den store sammenheng positivt. Kritikken kan føles ubehagelig, og iblant urettferdig, av den enkelte statsadvokat. Å møte berettiget kritikk konstruktivt og med en viss ydmykhet, vil imidlertid også ha betydning for etatens tillit og troverdighet, se også punkt 9.10 om å takle "mediekjør".

En særlig utfordring er at tilliten blir skadelidende også om omverdenen får inntrykk av at påtalemyndigheten treffer uforstandige avgjørelser, har uheldige holdninger osv. Det er ikke tilstrekkelig at straffesaksbehandlingen faktisk er preget av høy kvalitet. For å vinne tillit og troverdighet må kvaliteten i tillegg være synlig og oppfattes. Særlig i forhold til allmennheten, som i det vesentlige er henvist til å hente informasjon i mediene, blir det derfor avgjørende i hvilken grad vi er i stand til å formidle et korrekt, positivt, bilde av vår etat gjennom aviser, radio og fjernsyn. Også dommere, forsvarere og andre profesjonelle aktører vil nok i noen grad la sine holdninger til påtalemyndigheten farges av medieomtalen.

Det kan hevdes at kravet til kvalitet i enkelte tilfeller står i motsetning til det som der og da synes populært og "politisk korrekt". Enkelte saker, for eksempel uaktsomt drap i trafikken der tiltalte er i familie med avdøde, gjentatte grove overgrep mot barn eller saker om erstatning eller gjenopptakelse kan påkalle sterke følelser. Det kan være fristende å prosedere saken ut fra det som i øyeblikket synes å være populært, uten å ta hensyn til hvilke konsekvenser avgjørelsen kan få for andre saker. Heller ikke påtalemyndigheten bør være upåvirket av generelle endringer i den allmenne rettsoppfatning. Men fremstår påtalemyndigheten som opportunistisk, taper etaten utvilsomt tillit og troverdighet i det lange løp.

Med dette som basis er det grunn til å se nærmere på noen grunnleggende forhold som etter utvalgets oppfatning er viktige for at vår mediekontakt både kan bidra til at allmennheten får saklig og korrekt informasjon og å øke tilliten til vår etat.

5.3 Overordnede retningslinjer for mediekontakt

Sammen med de to målene som er angitt ovenfor, bør det etter utvalgets syn også settes opp noen overordnede retningslinjer som sammen med målene utgjør utvalgets forslag til en generell, overordnet, mediestrategi. Mer praktiske, konkrete, anbefalinger er gitt nedenfor under behandlingen av generelle spørsmål (kapittel 7), enkeltsaker (kapittel 8), råd for kontakten med mediene (kapittel 9) og organisering av informasjonsvirksomheten (kapittel 10).

Ved utarbeidelsen av forslaget til overordnede retningslinjer har utvalget lagt vekt på at det er grunn til å tro at journalister mener påtalemyndigheten som etat, og statsadvokater flest, har svært negative holdninger til mediene og deres representanter. Det får betydning for det bilde som skapes i offentligheten av påtalemyndigheten.

Statsadvokatenes yrkesutøvelse er av stor betydning for kvaliteten i strafferettspleien. Men å treffe påtaleavgjørelser og å prosedere saker for domstolen er bare en del av statsadvokatenes rolle i dagens samfunn. Statsadvokater har også et ansvar for at det blir kjent for befolkningen hvordan strafferettspleien fungerer. Dersom statsadvokaten ikke gir informasjon, vil mediene søke andre og ikke sjelden mindre pålitelige kilder. I enkelte tilfeller vil mediene mene seg berettiget til spekulasjoner som følge av fravær av informasjon. Det vil kunne lede til at allmennheten får et skjevt eller feilaktig bilde.

Utgangspunktet må være at mediene skal gis informasjon når de henvender seg. Selvsagt må statsadvokatene følge reglene om taushetsplikt, men disse reglene må ikke brukes som unnskyldning for å slippe å svare på spørsmål. Reglene om offentlighet og taushetsplikt omhandles nærmere i kapittel 6. Det er en rekke sider ved etatens virksomhet, også i enkeltsaker, hvor taushetsplikten ikke er til hinder for å gi informasjon. Manglende informasjon vil lett gi inntrykk av at man har noe å skjule.

Det er ikke tilstrekkelig at statsadvokatene har en åpen og positiv holdning til mediene dersom dette ikke blir fulgt opp av de kontoransatte. I en viss utstrekning har trolig kontorpersonale blitt oppmuntret til å "bli kvitt" pågående journalister, og opplevd positive tilbakemeldinger fra statsadvokaten når journalisten ikke når frem. Dette er en lite egnet holdning dersom en ønsker å formidle informasjon til offentligheten via mediene. Det bør derfor være en overordnet retningslinje at den høyere påtalemyndighets grunnholdning til mediene bør være preget av åpenhet om eget arbeid innenfor gjeldende rammer for uttalelser til offentligheten og respekt for journalistenes oppgaver.

Det bør som fremholdt være et mål å gi saklig og nøktern informasjon. Men det bør også være en overordnet retningslinje at dersom en ikke kan gi opplysninger, bør man forklare grunnen og prøve å vinne forståelse for at ønsket om informasjon ikke kan imøtekommes.

Som nærmere omhandlet under punkt 7.3 bør statsadvokatene i større utstrekning delta i den generelle debatten innenfor vårt fagfelt. Utvalget foreslår å ta dette inn som en overordnet retningslinje.

Det hjelper lite å ha en positiv holdning til journalister dersom man ikke er tilgjengelig for henvendelser. Tilgjengelighet i enkeltsaker er nærmere behandlet under kapittel 8, men bør også inngå som del av de overordnede retningslinjene.

Utvalget vil foreslå følgende overordnede retningslinjer for etatens kontakt med mediene for å nå målene om å gi saklig og korrekt informasjon og øke tilliten til etaten:

- Den høyere påtalemyndighet skal preges av størst mulig åpenhet i sitt forhold til allmennheten og mediene. Det må tas hensyn til gjeldende rammer for uttalelser til offentligheten, personvernet for alle involverte i saken, domstolene og at etterforskningen ikke skades.
- Dersom informasjon helt eller delvis ikke kan gis, skal man så langt som mulig forklare grunnen og prøve å vinne forståelse for standpunktet.
- Statsadvokatene bør delta aktivt i den generelle debatten innenfor sitt fagfelt.
- Kontakt med mediene, herunder tilgjengelighet, er en del av den enkelte statsadvokats daglige arbeid. Den høyere påtalemyndighet skal vise respekt for medienes sentrale rolle som kontrollorganer, debattfora og formidlere av informasjon.

Det er utvalgets oppfatning at dersom de foreslåtte retningslinjer får prege etaten og den enkelte statsadvokats holdning i det daglige arbeid, også ved behandling av saker i retten, vil kvaliteten på vårt arbeid lettere bli synlig for befolkningen og tilliten til vår etat øke.

Prinsippene danner grunnlag for utvalgets anbefalinger. Etter utvalgets oppfatning bør riksadvokaten anbefale at prinsippene skal ligge til grunn for påtalemyndighetens kontakt med mediene.

Etter utvalgets syn har riksadvokaten og embetslederne et særlig ansvar for å etablere rutiner for embetenes informasjon til mediene og å gjøre dem kjent ved embetene. Det vises også til punkt 10.1 nedenfor.

6. RETTSLIGE SPØRSMÅL - OFFENTLIGHET OG TAUSHETSPLIKT

6.1 Innledning

I dette kapittelet redegjøres for hvilke bestemmelser - regelverk og direktiver mv - som setter skranker for opplysninger fra den høyere påtalemyndighet til offentligheten, først og fremst mediene. Påtalemyndighetens plikt til å gi opplysninger behandles også. I tillegg til det formelle regelverket, omtales også retningslinjer som er trukket opp i praksis, først og fremst uttalelser fra riksadvokaten i klagesaker og lignende. Slike uttalelser er ikke en del av det formelle rettskildebildet på området, men er illustrerende for hvilke situasjoner som dukker opp i praksis, og gir veiledning om hvordan riksadvokaten ser på disse spørsmålene.

Mellom reglene som setter begrensninger for hvilke opplysninger man kan gi og hva man har plikt til å gi, er det et vidt område. Her beror det på skjønn og god påtaleskikk hva som bør sies og hvordan. Også her kan bl.a. riksadvokatens rundskriv og uttalelser gi veiledning.

Som fremhevet under punkt (5.2) foran, bør påtalemyndighetens utgangspunkt være størst mulig åpenhet om arbeidet og virksomheten. Påtalemyndigheten er en offentlig etat som utøver betydelig makt, og offentligheten - gjennom massemedia - må kunne kontrollere dens virksomhet. Innsyn bør bare nektes der saklige grunner gjør det nødvendig.

6.2 Oversikt over regelverk og rettskildebilde

Den høyere påtalemyndighets virksomhet kan grovt sett deles i to hoveddeler; straffesaksbehandling og fagledelse. Videre kommer utredninger, forslag og rådgivning, noe internasjonalt samarbeid og virksomhet som kurs og foredrag utenfor egen etat. Endelig må selvsagt kontoret styres administrativt og økonomisk og for øvrig organiseres kontorteknikk. Det gjelder, med noen overlappinger, ulike regelverk for ulike deler av virksomheten. Det er først og fremst i forbindelse med straffesaksbehandlingen og fagledelsen at det er aktuelt å uttale seg til mediene. Eller sagt på en annen måte; mediehandtering er en del av så vel straffesaksbehandling som fagledelse.

For straffesaksbehandlingen gir straffeprosessloven og påtaleinstruksen de sentrale regler også for kontakten med mediene. Videre gis det i riksadvokatens rundskriv av 12 februar 1981, del II – nr. 1/1981, en rekke utfyllende retningslinjer.

For fagledelsen er spørsmålet om hvilket regelsett som kommer til anvendelse noe mer sammensatt. Denne delen av virksomheten må sies å springe ut av overordningsforholdet mellom de ulike ledd i påtalemyndigheten (politiet, statsadvokaten, riksadvokaten) fastsatt i straffeprosessloven kapittel 6. For denne delen av virksomheten kan imidlertid også forvaltningsloven og offentlighetsloven komme inn, for eksempel i forbindelse med spørsmål om dokumentinnsyn. Det vises til at forvaltningsloven § 4 første ledd litra b) og offentlighetsloven § 1 tredje ledd unntar ”saker” som behandles etter rettspleielovene. Med dette menes enkelt-sakene, for påtalemyndighetens del straffesakene. Et eksempel på et dokument som gjelder fagledelsen, og hvor mediene med hjemmel i offentlighetsloven kan kreve innsyn, er statsadvokatens rapporter etter inspeksjon av et politidistrikt. Dette, sammen med andre eksempler, er nærmere behandlet nedenfor under punkt 6.3.3. Det presiseres at fagledelsen i noen tilfeller innbefatter vurdering av konkrete saker, og i så fall vil straffeprosessloven og påtaleinstruksen være bestemmende bl.a. for taushetsplikt og innsynsrett.

Riksadvokaten vil kunne få seg forelagt klagesaker som gjelder både straffesaksbehandlingen og fagledelsen, men i praksis er det saker vedrørende straffesaksbehandlingen som er aktuelt. Det vises også til punkt 6.3.2 vedrørende klage over avslag på innsyn.

På begge disse områdene av vår virksomhet vil bestemmelser om taushetsplikt begrense påtalemyndighetens adgang til å gi uttalelser. Det minnes om at brudd på taushetsplikt er straffesanksjonert, jf. straffeloven § 121.

De fleste og vanskeligste problemstillingene vedrørende påtalemyndighetens kontakt med mediene gjelder straffesaksbehandlingen, og hovedtyngden i fremstillingen legges derfor på dette, punkt 6.4. Området utenfor straffesakene vil bli omtalt under punkt 6.3, mens noen mer spesielle problemstillinger omtales under punktene 6.5 – 6.7.

Når det gjelder den administrative delen av virksomheten - for eksempel økonomi- og personellstyring - er statsadvokatembetene underlagt Justisdepartementet, ikke riksadvokaten. På dette området er det forvaltningsloven og offentlighetsloven som gjelder.

6.3 Offentlighet og taushetsplikt utenfor straffesakene

Den høyere påtalemyndighet har atskillig korrespondanse utenfor de konkrete straffesakene, for eksempel brev til og fra statsadvokatembetene. Som eksempel kan nevnes den generelle korrespondansen med politidistriktene (retningslinjer, innkallinger til/referater fra møter, virksomhetsplaner, inspeksjonsrapporter m.m.), riksadvokaten (forespørsler om forhold utenfor konkret sak, virksomhetsplaner, møter, rundskriv, retningslinjer, oversendelse av dommer/påtegninger i andre saker til orientering m.m.), lokale domstoler, Justisdepartementet og andre. Videre avgis det høringsuttalelser, og det hender at statsadvokatene tar initiativ til lov- eller forskriftsendringer, eventuelt endringer i andre retningslinjer fra sentralt hold. Mye av dette gjelder fagledelse, mens noe gjelder rent administrative forhold. Hva det karakteriseres som, har først og fremst betydning for spørsmålet om hvem (riksadvokaten eller Justisdepartementet) som skal anses som overordnet, se ovenfor.

Hvorvidt denne korrespondansen er undergitt taushetsplikt eller offentlighet, vil avhenge av innholdet i det aktuelle skrivet. Nedenfor under punkt 6.3.3 vil enkelte aktuelle dokumenter bli omtalt nærmere.

6.3.1 Forvaltningsloven

I prinsippet gjelder forvaltningsloven for påtalemyndighetens virksomhet, men den vil ha begrenset betydning. Etter forvaltningsloven § 4 første ledd litra b) gjelder loven ikke for saker som behandles etter bl.a. straffeprosessloven. Forvaltningsloven vil derfor bare ha betydning for vår virksomhet utenfor behandlingen av enkeltsaker.

Den høyere påtalemyndighet treffer normalt ikke enkeltvedtak i andre saker enn straffesaker, og forvaltningsloven kapittel IV, V og VI kommer derfor ikke til anvendelse. Det er heller ikke særlig aktuelt at statsadvokatene treffer avgjørelser som etter sitt innhold anses som forskrift, jf. forvaltningsloven § 2 første ledd c) og kapittel VII. Forvaltningsloven kapittel VIII kommer av samme grunn ikke til anvendelse.

Enkelte retningslinjer fra den høyere påtalemyndighet kan sies å angå “rettigheter eller plikter til et ubestemt antall eller en ubestemt krets av personer”, jf. forvaltningsloven § 2 første ledd

litra c. Som eksempel kan nevnes sentrale eller lokale prioriteringsrundskriv eller generelle retningslinjer fra statsadvokatene om politiets adgang til å henlegge saker av hensyn til saksbehandlingskapasiteten i en periode. Dette vil likevel ikke være å anse som (sentrale eller lokale) forskrifter, men som instruksjoner om hvordan lovregler som angår private skal praktiseres, se Eckhoff/Smith: Forvaltningsrett (5. utg.) side 538.

Forvaltningslovens regler om habilitet og taushetsplikt, forvaltningsloven kapittel II og §§ 13 flg, gjelder også for påtalemyndighetens virksomhet utenfor straffesaksbehandlingen, men de praktisk viktigste tilfellene reguleres av de særskilte reglene i straffeprosessloven og påtaleinstruksen som behandles nedenfor. Særskilt kan det nevnes at bestemmelsene om habilitet og taushetsplikt i forvaltningsloven i hovedsak er i overensstemmelse med bestemmelsene om dette i straffeprosessloven og påtaleinstruksen, men bestemmelsene om taushetsplikt etter forvaltningsloven er noe mindre vidtgående enn etter straffeprosessloven/påtaleinstruksen. Etter forvaltningsloven skal for eksempel som hovedregel ikke fødselsdato, personnummer, statsborgerforhold, arbeidssted m.m., anses som "personlige forhold", jf. forvaltningsloven § 13 annet ledd, første punktum.

I forvaltningsloven kapittel III angår videre § 11 (veiledningsplikt) og § 11 a (saksbehandlingstid, foreløpig svar) også den høyere påtalemyndighet. Bestemmelsene er aktuelle i vår servicevirksomhet overfor publikum, og selv om det nok er forholdsvis sjelden det innkommer slike henvendelser, er det viktig for påtalemyndighetens anseelse hos publikum at veiledning gis, og at henvendelser besvares raskt.

6.3.2 Offentlighetsloven

Offentlighetsloven gjelder i utgangspunktet også for påtalemyndighetens arbeide, men loven kommer ikke til anvendelse for saker som behandles etter straffeprosessloven, jf. offentlighetsloven § 1 tredje ledd. Offentlighetsloven gir derfor ikke hjemmel for innsyn i straffesaksbehandlingen (enkelt sakene). For den øvrige del av vår virksomhet gjelder offentlighetslovens hovedregel, og det kreves særskilt hjemmel for å unnta dokumenter fra offentlighet, jf. offentlighetsloven § 2. Det som sies i det følgende, gjelder bare for vår virksomhet utenfor straffesaksbehandlingen.

For å kunne følge opp offentlighetslovens intensjon, må det føres journal i offentlig virksomhet. Offentlighetsloven inneholder ingen regler om plikt til å føre journal. Dette følger imidlertid av forskrift om offentlige arkiv av 11. desember 1998 nr. 1193, §§ 2-6 flg, gitt med hjemmel i arkivloven av 4. desember 1992 nr. 126. Både arkivloven og forskriften trådte i kraft 1. januar 1999. Vedrørende arkivloven og forskriften vises det til Kulturdepartementets rundskriv av 22. februar 1999 (V-7/99) som skal være sendt til alle statlige organ vedlagt et særtrykk av lov om arkiv og forskrift om offentlige arkiv.

Også påtalemyndigheten er forpliktet til å føre journal etter arkivforskriftens regler.

Enhver har rett til innsyn i journalen, jf. offentlighetsloven § 2 annet ledd, annet punktum ("gjøre seg kjent med det offentlige innholdet i journalen"). I praksis er det journalister som er interessert i innsyn. Det er derfor viktig at journalen er innrettet slik at dokumentet kan identifiseres, men samtidig slik at det ikke røpes forhold som er underlagt taushetsplikt, jf. arkivforskriften § 2-7.

Videre har enhver - i praksis vil det også her stort sett være journalister - rett til å gjøre seg kjent med det offentlige innholdet av dokumenter i en bestemt sak, jf. offentlighetsloven § 2 annet ledd, første punktum. Dette innebærer krav på innsyn så langt det ikke er lovhjemmel for å unnta dokumentet. De viktigste praktiske unntak i påtalemyndighetens virksomhet, er unntak fra offentlighet på grunn av lovbestemt taushetsplikt, offentlighetsloven § 5 a, og unntak fra offentlighet på grunn av dokumentets innhold, offentlighetsloven § 6.

Der hjemmelen for unntak er lovbestemt taushetsplikt, § 5 a, er det viktig å være klar over at unntaket kun gjelder *opplysninger* i det aktuelle dokumentet - i utgangspunktet vil dokumentet for øvrig være offentlig. Hele dokumentet kan likevel unntas dersom det ellers ville gi et åpenbart misvisende bilde av innholdet eller de taushetsbelagte opplysningene utgjør den vesentligste delen av dokumentet, jf. § 5 a, annet ledd.

Dersom et dokument unntas fra offentlighet på grunn av lovbestemt taushetsplikt, skal hjemmelen som pålegger taushetsplikt oppgis. For eksempel at dokumentet eller deler av det er unntatt offentlighet med hjemmel i offentlighetsloven § 5 a, jf. forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1.

Dokument som gjelder anmeldelse, rapport eller annet om lovovertrødelse er unntatt offentlighet etter sitt innhold, jf. offentlighetsloven § 6 første ledd nr. 5 (hvis det ikke faller utenfor lovens virkeområde som dokument i straffesak).

Plikten til å ta stilling til om et dokument er offentlig, gjelder på det tidspunktet begjæringen om innsyn blir fremsatt. Etter offentlighetsloven § 9 skal avgjørelsen treffes uten unødig opphold. Et avslag om innsyn kan påklages til nærmeste overordnede forvaltningsorgan. Som nevnt gjelder det et dobbeltsporet overordningsforhold for påtalemyndigheten, hvor riksadvokaten er overordnet, ikke bare for enkeltsakene, men også for fagledelsen statsadvokatene driver overfor politiet, mens Justisdepartementet har det overordnede ansvaret for personell, økonomi og organisering. Hvem en klage over avslag på innsyn skal gå til, kommer derfor an på hvilken sak avslaget på innsyn gjelder.

Plikten til å ta stilling til om et dokument er offentlig, gjelder også i tilfeller hvor avsenderen har forhåndsklassifisert dokumentet. Med "forhåndsklassifisering" menes at avsenderen har gitt dokumentet påtegning om at det er unntatt offentlighet og oppgitt hjemmel for dette. Også slike dokumenter må vurderes dersom det fremmes innsynsbegjæring. Bl.a. kan unntaket være uaktuelt på det tidspunktet innsynsbegjæringen fremsettes, for eksempel fordi opplysningene i mellomtiden er blitt alminnelig kjent eller at den som har krav på taushet samtykker i innsyn, jf. forvaltningsloven § 13 a nr. 1 og nr. 3. I tvilstilfeller bør avsenderorganet kontaktes for å gi sitt syn på innsynsspørsmålet.

Forhåndsklassifisering må vurderes også av påtalemyndigheten ved utsendelse. Dersom en konkret straffesak oversendes til et annet forvaltningsorgan for å innhente uttalelse, må en være oppmerksom på at forespørselen normalt vil bli ført inn i organets offentlige journal, og selv om mottakerorganet må vurdere saken dersom det blir begjært innsyn, vil det kunne være en fordel at dokumentet er forhåndsklassifisert for å unngå "glipp".

Forhåndsklassifisering må ikke misbrukes. Etter Justisdepartementets retningslinjer om innskjerping av praktiseringen av offentlighetsloven (rundskriv G-69/98) skal bruk av forhånds-

klassifisering begrenses, og bare benyttes når det på forhånd er helt klart at det ikke vil være aktuelt å gi innsyn i det konkrete dokumentet.

Statsadvokaten må selv avgjøre om et dokument er offentlig. Dersom det ikke er noen statsadvokat til stede som kan ta avgjørelsen, må vedkommende som krever innsyn, vente til det kan skje. Etter Justisdepartementets retningslinjer, jf. rundskriv G-69/98, skal en innsynsbegjæring normalt avgjøres innen 1-3 virkedager. Det kan selvsagt delegeres til kontorpersonell å gi innsyn i dokumenter som etter sin art klart er offentlige.

Etter offentlighetsloven § 2 tredje ledd har forvaltningsorganet plikt til å vurdere om det skal gis innsyn i et dokument, selv om det etter loven er adgang til å unnta det fra offentlighet (meroffentlighet). I henhold til rundskriv G-69/98 skal bestemmelsen forstås slik at den innebærer en oppfordring til å gi innsyn i tilfeller der det ikke foreligger et reelt og saklig behov for å unnta hele eller deler av dokumentet fra offentlighet. Man må vurdere om de hensyn som har begrunnet den aktuelle unntakshjemmelen gjør seg gjeldende i det aktuelle tilfellet, og hvilke hensyn som taler for offentlighet. Deretter må det foretas en avveining av de kryssende hensyn. Dersom opplysninger er undergitt taushetsplikt kan det ikke praktiseres meroffentlighet.

I det nevnte rundskrivet er det presisert at det foreligger et særlig behov for å praktisere meroffentlighet for "interne" dokumenter som er innhentet fra et underordnet organ for et organs interne saksforberedelse, jf. offentlighetsloven § 5 annet ledd. For påtalemyndigheten kan dette være opplysninger (tallmateriale, opplysninger om praksis etc.) innhentet fra politiet i forbindelse med vurdering av om det skal gis lokale/sentrale retningslinjer på et bestemt sakfelt.

For vurderingen av om meroffentlighet skal gjennomføres, er det presisert i rundskrivet at man, som hovedregel, skal vurdere om dokumentet *bør* unntas offentlighet før det tas standpunkt til om det *kan* unntas. Denne fremgangsmåten vil for det første sikre at det blir lagt vekt på de hensyn som ligger til grunn for regelen om meroffentlighet. Dessuten vil en slik fremgangsmåte kunne virke arbeidsbesparende, fordi man slipper å foreta en ofte komplisert og tidkrevende vurdering av om unntakshjemlene kommer til anvendelse i tilfeller der det nokså enkelt kan konstateres at det ikke foreligger et reelt og saklig behov for å nekte innsyn.

6.3.3 Noen praktiske eksempler på anvendelse av offentlighetsloven på påtalemyndighetens område

Det minnes innledningsvis om at det er *innholdet* i det aktuelle dokumentet som er avgjørende for om det skal eller kan unntas fra offentlighet. Overskriften på dokumentet vil bare gi en pekepinn. I dette avsnittet gis noen eksempler på aktuelle dokumenter utenfor straffesaksbehandlingen, og synspunkter på om dokumentene skal eller kan unntas fra offentlighet. Dette vil likevel bare være et utgangspunkt for vurderingen dersom det kommer en innsynsbegjæring. Innholdet i det konkrete dokumentet vil være avgjørende.

Høringsuttalelser som avgis til lov-/forskriftsforslag vil i de aller fleste tilfeller være offentlige. Ikke sjelden er det riksadvokaten som er høringsinstans, og som innhenter uttalelser fra statsadvokatene og politiet som grunnlag for den høringsuttalelse som gis fra riksadvokaten. Likevel vil ikke uttalelsene fra statsadvokatene/politiet være å anse som interne dokumenter (innhentet av riksadvokaten for hans interne saksforberedelse) som kan unntas, jf. offentlighetsloven § 5 annet ledd, tredje punktum.

Det samme må gjelde når påtalemyndigheten fremsetter *forslag til endringer i lover/forskrifter*.

Brev med *invitasjon til møter* m/dagsorden, for eksempel påtalemøter, statsadvokatmøter, etterretningsmøter m.m., vil det sjelden være hjemmel for, eller grunn til, å unnta fra offentlighet. *Referater* fra møter må vurderes i forhold til taushetsplikt.

Statsadvokatembetenes *virksomhetsplaner* vil normalt være offentlige, og bør skrives på en slik måte at de kan gi offentligheten innsikt i virksomheten, i tillegg til at de skal gi nødvendige opplysninger til Justisdepartementet, riksadvokaten og politiet. Virksomhetsplaner fra andre (riksadvokat, politiet) som kommer inn til statsadvokatene, vil også normalt være offentlige. Politiets virksomhetsplaner inneholder ofte opplysninger om den operative virksomheten eller organiseringen av den. Disse opplysningene er undergitt taushetsplikt etter politiloven § 24 annet ledd, og må unntas fra offentlighet etter offentlighetsloven § 5a.

Offentlighetsloven gjelder for *inspeksjonsrapporter*, med mindre det i rapporten blir gått inn på konkrete saker som man under inspeksjonen har funnet grunn til å kommentere. Dersom det i rapporten gis opplysninger om eller kommentarer til politiets operative virksomhet og organiseringen av den, vil disse opplysningene være undergitt taushetsplikt etter politiloven § 24 annet ledd. Merknader, også kritiske, til straffesaksbehandlingen i generell form, vil ikke falle inn under politilovens bestemmelse om taushetsplikt. Det er ingen tvil om at opplysninger avdekket under statsadvokatens inspeksjon av politiet - hvordan straffesaksbehandlingen i det aktuelle politidistriktet fungerer - kan være interessante for offentligheten. Bortsett fra i de tilfeller man i rapporten kommer inn på taushetsbelagte opplysninger, legger utvalget, som Justisdepartementet, til grunn at inspeksjonsrapportene er offentlige. I forhold til taushetsplikt, minnes det også om at det bare er de taushetsbelagte opplysningene som kan unntas (må sladdes), det øvrige av rapporten vil være offentlig. Det vises også til riksadvokatens brev av 5. juli 1999 med oppsummering fra statsadvokatmøtet 1999, punkt 10 hvor det er gitt enkelte anvisninger for utforming av inspeksjonsrapportene.

Justisdepartementet forhåndsklassifiserer noen av sine inspeksjonsrapporter som "unntatt offentlighet, jf. offentlighetsloven § 5 a, jf. politiloven § 24", mens andre ikke er påført noen slik forhåndsklassifisering. Departementet vil - langt oftere enn statsadvokatene - berøre spørsmål "om politiets operative virksomhet og organiseringen av den". En slik forhåndsklassifisering hindrer ikke at det kan komme en innsynsbegjæring, og påtalemyndigheten har i så fall plikt til å vurdere den selvstendig, og eventuelt tillate innsyn i rapporten - sladdet for de taushetsbelagte opplysningene. Dette bør imidlertid gjøres i samråd med departementet.

Andre *rapporter* fra statsadvokatene til riksadvokaten, for eksempel tallopplysninger av forskjellig slag vedrørende straffesaksbehandlingen i distriktet, er som hovedregel offentlige.

Rundskriv og generelle retningslinjer fra riksadvokaten eller et departement, er offentlige.

Riksadvokaten sender også ut en del retningslinjer for lov- eller forskriftstolkning som har utgangspunkt i en konkret sak. Som eksempel kan nevnes riksadvokatens brev av 30 september 1998 "Kontroll mot rusmidler ved videregående skoler" og brev av 17. juli 1998 "Høyesteretts dom av 11 mars 1998 (Rt 1998 side 407) - konsekvenser for politiets etterforskning". Også slikt materiale er som hovedregel offentlig, men dersom det er vedlagt for

eksempel kopi av påtegning fra konkret sak, eventuelt kopi av klage fremsatt i konkret sak, må man påse at dette er anonymisert, og at eventuelle taushetsbelagte opplysninger er sladdet før innsyn gis. Riksadvokatens samling av avgjørelser og uttalelser, første gang utgitt i 1999, er anonymisert. Det må likevel vurderes om det uten hinder av taushetsplikt kan gis ut dokumenter fra samlingen. Riksadvokatembetet bør kontaktes i et aktuelt tilfelle.

6.4 Offentlighet og taushetsplikt i straffesaker

6.4.1 Oversikt over påtalemyndighetens taushetsplikt

6.4.1.1 Straffeprosessloven §§ 61a - 61e og påtaleinstruksen kapittel 3

Lovgrunnlaget for påtalemyndighetens taushetsplikt i straffesaksbehandlingen, er straffeprosessloven §§ 61a - 61e. Bestemmelsene ble tilføyd ved lovendring 18. desember 1987 nr. 97 om endringer i rettergangslovgivningen m.m. Forut for dette var påtalemyndighetens generelle taushetsplikt i straffesaker kun forskriftsregulert i påtaleinstruksen kapittel 3. For enkelte særskilte saksområder var det gitt egne taushetsbestemmelser i lovs form. Forut for påtaleinstruksen av 1985, gjaldt den gamle påtaleinstruksen § 73, som bestemte at påtalemyndighetens tjenestemenn “må ikke uten spesiell tillatelse fra den overordnede medvirke til at anmeldelser, undersøkelser og forberedende skritt under en straffeforfølgning blir meddelt offentligheten”. For politiet var taushetsplikt også fastsatt i politiinstruksen. Videre bestemmelser var gitt av riksadvokaten i rundskrivet av 1981, se nærmere nedenfor. Rundskrivet gjelder uendret fortsatt. Historikken vedrørende taushetsplikt for påtalemyndigheten i straffesaker er etter dette nokså spesiell, idet rundskrivet kom først, så forskriftsregulering, før taushetsplikten deretter ble fastsatt i lov.

Ved lovreguleringen i 1987 ble reglene som allerede var fastsatt i påtaleinstruksen vedtatt som lov, med bare noen mindre forskjeller som kommenteres nedenfor. Bakgrunnen for å fastsette reglene i lov, var at man fant at “såvidt viktige regler bør prinsipielt inntas i lov”. Samtidig ble bestemmelsene opprettholdt i påtaleinstruksen, idet man fant at “(t)aushetspliktreglene hører naturlig hjemme også i påtaleinstruksen” (Ot. prp. nr. 49 (1986-87) side 30 og 31). For tolkning av straffeprosessloven §§ 61a - 61e kan det derfor være nødvendig å gå tilbake til forarbeidene til påtaleinstruksen av 1985 (NOU 1984: 27 og Foredraget til kgl. resolusjon 28. juni 1985 om regler om ordningen av påtalemyndigheten), idet lovforarbeidene i stor utstrekning viser til disse dokumentene.

Bestemmelsene i påtaleinstruksen kapittel 3 er laget over samme lest som reglene om taushetsplikt i forvaltningsloven §§ 13 - 13 f, med de tilpasninger som er nødvendige på grunn av særegenheter i straffesaksarbeidet. Forarbeider og teori til forvaltningsloven kan derfor også gi veiledning ved tolkningen.

Utvalget har ikke funnet det hensiktsmessig å redegjøre i særlig grad for tolkningen av taushetspliktsbestemmelsene. Det vises til Bjerke og Keiseruds kommentarutgave til straffeprosessloven side 177 - 211 med videre henvisninger.

Det skal likevel påpekes særskilt at straffeprosessloven § 61a krever at “enhver som er ansatt i eller utfører tjeneste eller arbeid for politiet eller påtalemyndigheten, *plikter å hindre* at andre får adgang eller kjennskap til ...”. Dette innebærer mer enn at taushetsbelagte opplysninger ikke må formidles muntlig eller skriftlig til uvedkommende. Det kan være nødvendig med

aktiv handling for å hindre spredning, for eksempel fysisk sikring av lokaler hvor publikum ferdes og betryggende oppbevaring av dokumenter hvis de fjernes fra arbeidsstedet.

I straffeprosessloven § 61d er det gitt ytterligere regler som tydeliggjør og understreker hvordan man må opptre og organisere virksomheten for å oppfylle plikten til å hindre at uvedkommende får kjennskap til taushetsbelagte opplysninger. Etter § 61d første ledd *plikter* man å sørge for at taushetsplikten blir kjent for dem den gjelder, og det *kan* avkreves en skriftlig erklæring om at reglene er kjent og vil bli respektert. Reglene gjelder selvsagt både for statsadvokatene og for kontorpersonell, både utnevnte/fast ansatte og midlertidige. Det samme gjelder sentralbordtjenesten, eventuelle bud og teknisk personale som renholdspersonale og vaktmester, også om disse “deles” med andre etater i samme bygg. Taushetsplikten, og plikten til å gjøre taushetsplikten kjent, gjelder også for/overfor personer som utfører enkeltstående oppdrag, for eksempel tolke-/oversetteroppdrag, og sommervikarer, studenter i praksis, personer innleid fra vikarbyråer mv.

Etter § 61d annet ledd plikter man å oppbevare dokumenter og annet materiale som inneholder opplysninger undergitt taushetsplikt på en betryggende måte. Bestemmelsen har bl.a. betydning når dokumenter fjernes fra arbeidsstedet, og for eksempel tas med i retten eller hjem, og den har betydning for hvor post legges og telefaksmaskinen på kontoret står, i forhold til hvor publikum fritt kan bevege seg.

Hva som er omfattet av taushetsplikten fremgår av straffeprosessloven § 61a. Her skal bare nevnes at “noens personlige forhold”, jf. § 61a, første ledd nr. 1, i utgangspunktet også omfatter opplysning om at en bestemt person er anmeldt eller mistenkt for en straffbar handling. Det innebærer en særlig plikt til forsiktighet dersom en journalist stiller spørsmål om sak mot en bestemt person er kommet inn til statsadvokatembetet, eventuelt om den er avgjort. Dette kan være et rent “fisketur-spørsmål”, stilt kun for å få bekreftet om vedkommende person er under straffeforfølgning. Med mindre noen av unntakene fra taushetsplikt kommer til anvendelse, for eksempel at saken og hvem som er mistenkt er alminnelig kjent, jf. straffeprosessloven § 61b nr. 3, kan ikke et slikt spørsmål besvares. Det presiseres at det kan være like “farlig” å besvare spørsmålet benektende som bekreftende, idet en journalist som ofte stiller slike spørsmål og får benektende svar, straks vil forstå at det faktisk foreligger en sak dersom svaret plutselig blir “det kan jeg ikke svare på av hensyn til taushetsplikten”. Det er også grunn til å presisere at slike spørsmål ofte blir stilt til kontorpersonellet som dermed kan komme til å røpe taushetsbelagte opplysninger. Politiet og Økokrim er antagelig langt mer utsatt for slike “fisketurer” enn de rene statsadvokatembetene.

Straffeprosessloven §§ 61b og 61c, fastsetter en rekke unntak fra taushetsplikten. Særskilt kan det nevnes at § 61c nr. 2 innebærer at taushetsplikten ikke er til hinder for at ansatte i politiet eller påtalemyndigheten gir taushetsbelagte opplysninger i åpent rettsmøte - opplysningene er jo nettopp innhentet for å tjene som forberedelse for sakens behandling ved retten, jf. straffeprosessloven § 226 første ledd. Derfor er det ikke nødvendig at politiets og påtalemyndighetens tjenestemenn fritas fra taushetsplikt etter straffeprosessloven § 118. Dersom tjenestemenn fra politi eller påtalemyndighet innkalles som vitner i en sivil sak, og det skulle bli aktuelt å avgi forklaring om taushetsbelagte opplysninger, må imidlertid vedkommende tjenestemann fritas fra taushetsplikten, jf. tvistemålsloven § 204 nr. 2.

I motsetning til etter offentlighetsloven, er det ingen plikt til offentlighet etter straffeprosessloven. Setter ikke taushetspliktreglene begrensninger, er det imidlertid adgang til å gi opplysninger til offentligheten, se nærmere under punkt 6.4.3.

Politi og påtalemyndighet har i enkelte tilfeller plikt til å gi opplysninger, uten hinder av taushetsplikt, til andre offentlige myndigheter. Det kan her vises til påtaleinstruksen kapittel 5. I tillegg har særlovgivningen flere bestemmelser om opplysningsplikt, for eksempel barnevernloven § 6-4, arkivloven § 8, legemiddeloven § 25 og serveringsloven § 11. Disse bestemmelsene kommenteres ikke nærmere her.

Som tidligere nevnt er straffeprosessloven §§ 61a - 61e i hovedsak en gjengivelse av påtaleinstruksen kapittel 3. På to punkter er imidlertid ikke bestemmelsene likelydende. Straffeprosessloven § 61c annet ledd bestemmer at politiet eller påtalemyndigheten kan pålegge vitner taushetsplikt, dersom vitnene får taushetsbelagte opplysninger i forbindelse med at de uttaler seg til eller på annen måte bistår politiet eller påtalemyndigheten. Overtredelse er straffbar etter straffeloven § 121 dersom vedkommende er gjort oppmerksom på at overtredelse kan få slik følge. Med unntak av straffetruelsen, var en tilsvarende bestemmelse foreslått i den nye påtaleinstruksen, men departementet kom til at straffeprosessloven § 62 ikke ga tilstrekkelig hjemmel til å pålegge private taushetsplikt. Når taushetspliktbestemmelsene ble lovfestet, var dette ikke lenger noen begrensning, og både adgangen til å pålegge private taushetsplikt og straffetruelsen ble tatt inn i loven. Forvaltningsloven inneholder en tilsvarende bestemmelse, jf. forvaltningsloven § 13 b annet ledd, tredje og fjerde punktum.

Det er "vitner o.l." som kan pålegges taushetsplikt etter denne bestemmelsen. Med "o.l." menes at det ikke er nødvendig at den aktuelle personen er avkrevd formelt vitneprov. Også arbeidsgivere, arbeidskolleger, husverter og naboer som for eksempel må kontaktes og gir opplysninger for å kunne lokalisere en mulig mistenkt, men uten at de blir formelt avhørt som vitner, kan pålegges taushetsplikt etter bestemmelsen. Noe mer usikkert er det om bestemmelsen gir anledning til å pålegge offentlige tjenestemenn i andre forvaltningsorganer taushetsplikt når de forelegges straffesaker til uttalelse, men uten at de kan sies å utføre tjeneste for politi eller påtalemyndighet. Disse tjenestemenn vil ha taushetsplikt etter forvaltningsloven, eventuelt særlovgivning, men denne taushetsplikten gjelder ikke opplysninger som bør behandles fortrolig av etterforskningshensyn. Reelle hensyn taler for at taushetsplikt også kan pålegges i slike tilfeller, se Bjerke og Keiserud side 205.

En annen gruppe det kan være behov for å pålegge taushetsplikt, er private etterforskere som får saksdokumenter til gjennomsyn. Private etterforskere, som på vegne av en klient ber om utlån/kopi av saksdokumentene, for eksempel i forbindelse med at saken vurderes begjært gjenopptatt, omfattes ikke av straffeprosessloven § 61c annet ledd (er ikke "vitner o.l." og "bistår ikke politiet eller påtalemyndigheten"). I den grad den private etterforskeren får dokumentene gjennom sin klient som selv kan ha krav på å få kopi av dokumentene etter straffeprosessloven § 28/påtaleinstruksen § 4-1 første ledd, vil det neppe være anledning til å pålegge den private etterforskeren taushetsplikt. I innstillingen fra Privatetterforskningsutvalget er behovet for taushetsplikt for denne gruppen behandlet, og det foreslås at straffeloven § 144 endres slik at det kommer klart frem at dersom en privat etterforsker overlates saksdokumenter fra forsvareren i en løpende straffesak, skal den private etterforsker være underlagt taushetsplikt. I den grad vedkommende overlates dokumentene fra en part som har fått utskrift (kopi) av dokumentene i en avsluttet sak med hjemmel i straffeprosessloven § 28 første ledd, første eller annet punktum, har Privatetterforskningsutvalget ikke funnet grunn til å

foreslå at den private etterforskeren pålegges taushetsplikt. Utvalget sier imidlertid at dersom det innføres en autorisasjonsordning for private etterforskere, kan taushetsplikt knyttes til autorisasjonen som et vilkår. I innstillingen omtales også behovet for å gi regler om hvordan straffesaksdokumenter skal overføres, oppbevares og tilbakeføres til politiet etter endt oppdrag. Privatetterforskningsutvalgets innstilling er avgitt til Justisdepartementet 20 mai 1997, og ble sendt på høring 8. oktober 1997. Det er så langt ikke fremmet lovforslag på bakgrunn av innstillingen.

Det andre punktet der straffeprosesslovens bestemmelser om taushetsplikt ikke er en gjengivelse av påtaleinstruksen kapittel 3, er at straffeprosessloven § 61e ikke inneholder formelle regler om hvordan anmodninger etter § 61e skal behandles, noe påtaleinstruksen § 3-5 første ledd, annet punktum gjør.

6.4.1.2 Taushetsplikt etter andre lovbestemmelser

Også enkelte andre lovbestemmelser pålegger påtalemyndigheten taushetsplikt.

For opplysninger ervervet ved kommunikasjonskontroll etter reglene i straffeprosessloven kapittel 16 a, gjelder den mer omfattende spesialbestemmelsen i *straffeprosessloven § 216 i*. Straffeprosessloven kapittel 16 a ble endret ved lovendring av 3. desember 1999 nr. 82 (etterforskningsmetoder mv.). Endringene er i skrivende stund ikke trådt i kraft. Før denne lovendringen trår i kraft, gjelder straffeprosessloven § 216 i (slik den lyder før lovendringen) og lov om kontroll med post- og telegrafafførendelser og med telefonsamtaler av 1915 § 2 for opplysninger ervervet ved telefonkontroll. Også disse bestemmelsene går lengre enn den generelle taushetsplikten for politi og påtalemyndighet. Lovendringen utvider adgangen til å til å bruke opplysninger fra kommunikasjonskontroll utad noe i forhold til gjeldende rett. Om tolkningen av straffeprosessloven § 216 i vises det til Bjerke og Keiserud side 570 – 574 og til NOU 197: 15 (side 65 – 77, 92 – 102 og 107) og Ot. prp. nr. 64 (1998-99) (side 40 – 78 og 161 – 162).

For opplysninger som er hentet fra strafferegisteret, sentrale eller lokale bøtereregistre, og sentrale eller lokale politiopplysningsregistre, gjelder *strafferegistreringsloven § 8*, som går lengre enn de generelle bestemmelsene om taushetsplikt i straffeprosessloven §§ 61a - 61e. I strafferegistreringsloven § 8 annet ledd er det uttrykkelig bestemt at forvaltningsloven §§ 13 - 13 c ikke gjelder som utfyllende regler til taushetsplikten etter strafferegistreringsloven. Det samme er forutsatt for straffeprosessloven §§ 61a - 61e (jf. Ot prp nr. 49 (1986-87) - forarbeidene til §§ 61a - 61e - side 31). Strafferegistreringsloven § 8 suppleres av strafferegistreringsforskriften § 20. For nærmere merknader til disse bestemmelsene kan det vises til Auglend, Mæland og Røsandhaug: "Politirett" side 333 - 335.

I *domstolsloven § 130* er det gitt en bestemmelse om hemmelighold etter pålegg fra retten for saker som går for lukkede dører, og i *domstolsloven § 131* er det gitt regler om forbud mot å uttale seg offentlig om det som har vært forhandlet i retten. Overtredelse av disse to bestemmelsene er straffesanksjonert etter en egen straffebestemmelse i domstolsloven § 199. Ved lovendring av 4. juni 1999 nr. 37 om endringer i rettergangslovene m.m. (kildevern og offentlighet i rettspleien) er det foretatt endringer i de aktuelle bestemmelsene. Etter lovendringen reguleres disse spørsmålene av domstolloven §§ 128, 129 og 130. Straffetrusselen er fortsatt inntatt i § 199. Det er i skrivende stund ikke bestemt når disse endringene skal tre i kraft. (Deler av lov 37/1999 trådte i kraft 1. juli 1999.)

Videre inneholder *politiloven § 24* en egen taushetspliktsbestemmelse. Bestemmelsen viser til bestemmelsene om taushetsplikt i straffeprosessloven, strafferegistreringsloven og forvaltningsloven, men inneholder også noen tillegg og begrensninger i forhold til de øvrige reglene. Politiloven § 24 omfatter i utgangspunktet ikke den høyere påtalemyndighet, men i den grad det i tjenstlig sammenheng fra politiet blir gitt, eller fra den høyere påtalemyndighet blir innhentet, opplysninger som er undergitt den særskilte taushetspliktsbestemmelsen i § 24 annet ledd, må også taushetsplikten gjelde. Det kan også tenkes at det blir klaget til overordnet påtalemyndighet over politijuristers brudd på taushetsplikt etter § 24, selv om det ikke er noen formell klageadgang. Bestemmelsen er derfor ikke uten interesse. For nærmere merknader til bestemmelsen, vises det til Auglend, Mæland og Røsandhaug: "Politirett" side 329 - 333.

6.4.1.3 Taushetsplikt etter instruks mv

Ovenfor er nevnt taushetsplikt etter påtaleinstruks. Andre instruksjoner som inneholder bestemmelser om taushetsplikt er *politiinstruksen*, *overvåkingsinstruksen*, *sikkerhetsinstruksen* og *beskyttelsesinstruksen*, som ikke kommenteres nærmere her.

6.4.1.4 Adgangen til å offentliggjøre dommer og kjennelser

Journalister kontakter ikke sjelden påtalemyndigheten for å få kopi av en avsagt dom. I motsetning til hva som gjelder for domstolene, jf. Justisdepartementets rundskriv av 2. juni 1981 (G-134/81) om domstolenes forhold til presse/massemedier, har journalister hittil ikke hatt krav på å få dommen fra påtalemyndigheten. For påtalemyndigheten er dommen et saksdokument, som kan (og regelmessig vil) inneholde opplysninger som er taushetsbelagt. Deresom saken har gått for åpne dører, og det ikke i medhold av domstolsloven § 131 siste ledd er nedlagt forbud mot offentlig gjengivelse av dommen, vil dommen som utgangspunkt være tilgjengelig for pressen hos domstolen i henhold til det nevnte rundskrivet, og taushetsplikten vil da ikke være til hinder for at påtalemyndigheten gir pressen kopi av dommen, jf. straffeprosessloven § 61b nr. 3. Dette kan imidlertid stille seg annerledes når det har gått en viss tid etter domsavsigelsen, og dommen er tatt ut av domstolens domsmappe for pressen.

Ved den tidligere nevnte lovendring nr. 37/1999 (kildevern og offentlighet i rettspleien) er det imidlertid vedtatt en endring som gir *enhver* lovbestemt rett til utskrift (kopi) av en avsagt dom i en bestemt straffesak, med visse unntak. Dette følger av straffeprosessloven § 28 nytt annet ledd som lyder:

“Enhver kan kreve utskrift av en dom i en bestemt straffesak så langt som det ikke gjelder forbud mot offentlig gjengivelse av dommen, eller, dersom det gjelder slikt forbud eller utskrift nektes etter tredje ledd, innsyn i domsslutningen. Kravet kan alltid avslås hvis dommen er eldre enn fem år eller den som krever utskrift bare identifiserer dommen ved siktedes navn.”

Etter denne lovendringen kan bl.a. journalister kreve kopi av en aktuell dom også fra påtalemyndigheten. Lovendringen er i skrivende stund ikke trådt i kraft, og det er heller ikke bestemt når den skal tre i kraft. (Deler av lov nr. 37/1999 er trådt i kraft fra 1. juli 1999.)

Det kan videre nevnes at det ved den nevnte lovendringen også er gjort endringer i reglene om forbud mot offentlig gjengivelse av en rettsavgjørelse (gjeldende domstolslov § 131 siste ledd). Dette er nå regulert i ny § 130 i domstolsloven. Særskilt kan det nevnes at ny § 130 tredje ledd bestemmer at retten kan forby at rettsavgjørelser gjengis offentlig før avgjørelsen

er meddelt partene, men likevel ikke for lengre tid enn to uker etter avsigelsen av rettsavgjørelsen.

Borgarting lagmannsrett reiste i brev av 8. desember 1999 til riksadvokaten spørsmålet om adgangen til å offentliggjøre kjennelser i straffesaker, særlig fengslingsaker. I sitt svarbrev av 17. januar 2000 uttalte riksadvokaten oppsummeringsvis:

”Etter gjeldende regelverk er det usikkert hvilken adgang domstolen har til å kommunisere til allmennheten de opplysninger som er ervervet i rettsmøter eller inntatt i rettsavgjørelser under etterforskingen. Med en formålsbestemt fortolkning av reglene i domstoloven kapittel 7 basert på de grunnkrav som stilles til et straffeprosessuelt regelverk, og med det for øyet å oppnå konsekvens og harmoni i regelverket, må det være forsvarlig å konkludere med at det etter gjeldende regelverk ikke er adgang til å offentliggjøre fengslingskjennelser hvor det ikke har vært offentlige forhandlinger.”

Ordningen etter at endringene i domstoloven kapittel 7 av 4. juni 1999 trer i kraft vil etter riksadvokatens oppfatning være:

- ”Rettsmøter og rettsavgjørelser – herunder kjennelser i fengslingsaker - er i utgangspunktet offentlige, jf. domstoloven § 124 første ledd.
- Det vil være et alminnelig referatforbud fra forhandlingen i fengslingsmøter, jf. domstoloven § 129 første ledd.
- Uten vedtak etter domstoloven § 130 første ledd bokstav b, må massemedia og allmennheten ha krav på kjennelsen i medhold av hovedregelen i § 124 første ledd.”

Spørsmål om statsadvokatene bør ta initiativ til å offentliggjøre en dom uten etter forespørsel, omtales under punkt 8.5.

6.4.1.5 Adgangen til å offentliggjøre forelegg

I motsetning til det som er omtalt ovenfor under punkt 6.4.1.4 om å gi ut kopi av en avsagt dom, er det ingen lovbestemmelser som direkte regulerer adgangen til å gi kopi av eller offentliggjøre et forelegg, verken før eller etter en eventuell vedtakelse. Heller ikke påtaleinstruksen inneholder noen direkte bestemmelser om dette.

I utgangspunktet må dette være opplysninger som er underlagt taushetsplikt, jf. straffeprosessloven § 61a, første ledd nr. 1, idet det må kunne sies å være en opplysning om “noens personlige forhold” at vedkommende er siktet for et straffbart forhold. I motsetning til det som gjelder for dommer, hvor jo selve rettsforhandlingene etter domstoloven som hovedregel er offentlige, er det ingen offentlig prosess forut for utferdigelsen av et forelegg. Det er nettopp den offentlige prosessen som er bakgrunnen for reglene om at en dom som hovedregel er offentlig. Vedtakelsen av forelegget behøver heller ikke å innebære noen skylderkjøring, det kan være at siktede velger å vedta forelegget nettopp for å slippe den offentlige prosessen som en hovedforhandling vil være. På den annen side kan det åpenbart være legitime grunner for å ønske å offentliggjøre forelegg. Bl.a. er det en stor del av kriminaliteten som avgjøres med forelegg, og hensynet til allmennprevensjonen tilsier at dette bør komme til allmennhetens kunnskap.

Dersom et ikke vedtatt forelegg oversendes retten for pådømmelse, jf. straffeprosessloven § 268, gjelder forelegget som tiltalebeslutning, og kan offentliggjøres i samme grad som tiltalebeslutninger, jf. påtaleinstruksens § 22-7. Dette innebærer at pressen på anmodning skal gis kopi, med mindre det antas at saken helt eller delvis vil bli ført for lukkede dører. I og med at

forelegget er kommet tilbake med opplysning om at det ikke er vedtatt, er det åpenbart kjent for siktede, og det kan da ikke være nødvendig å forkynne det før det kan offentliggjøres.

I tidsrommet etter utferdigelsen, men før det er besluttet oversendt retten, for eksempel fordi siktede ikke har besvart det enda, og for forelegg som er vedtatt, er spørsmålet om offentlighet noe mer komplisert. Spørsmålet er ikke regulert i straffeprosessloven eller påtaleinstruksen. Et vedtatt forelegg har virkning som en dom, jf. straffeprosessloven § 258 annet ledd, men denne bestemmelsen kan ikke trekkes så langt at man kan si at den også innebærer en hjemmel for å offentliggjøre forelegget.

I riksadvokatens rundskriv av 12. februar 1981, del II - nr. 1/1981, avsnitt IV punkt 7 er det fastsatt at "(m)eddelelse eller opplysninger om påtalevedtak (henleggelse, påtaleunntakelse, forelegg eller tiltale) må så vidt mulig ikke gis før den anmeldte eller mistenkte har fått underretning om avgjørelsen". Riksadvokaten har i brev av 23. november 1999 lagt til grunn at denne bestemmelsen hjemler en adgang, men ingen plikt til å gjøre innholdet i forelegg offentlig. Selv om bestemmelsen i rundskrivet etter ordlyden bare regulerer når offentlighet kan finne sted, må den åpenbart leses slik at den også hjemler en adgang til å gjøre påtaleavgjørelsen kjent. Det vises til straffeprosessloven § 61c første ledd nr. 8, hvoretter taushetsplikt ikke er til hinder for at allmennheten gis informasjon om straffesaker i samsvar med regler gitt av riksadvokaten.

Rundskrivet kan imidlertid ikke trekkes så langt at det er en helt generell adgang til å offentliggjøre alle forelegg uten noen nærmere vurdering – for eksempel ved rutinemessig å la pressen gå gjennom foreleggsprotokollen. En slik praksis vil i alle fall kreve at foreleggene anonymiseres; for å ivareta hensynet til taushetsplikten, jf. straffeprosessloven § 61b nr. 2.

Offentliggjøring med hjemmel i rundskrivet vil kreve en nærmere vurdering av det enkelte forelegget. I det nevnte brevet fra riksadvokaten er det sagt at det må foretas en konkret og åpen vurdering, og at denne vurderingen bør knyttes til både omstendighetene i den enkelte sak og til momenter av mer generell karakter. Følgende momenter er særskilt fremhevet i brevet:

- "Et viktig moment er om det har vært offentlig oppmerksomhet om saken under etterforskningen, slik at underretning om påtaleavgjørelsen er en naturlig oppfølging. I slike tilfeller kan det også være aktuelt for påtalemyndigheten å gjøre avgjørelsen kjent av eget tiltak.
- På forespørsel fra massemediene om konkrete saker vil det regelmessig bli opplyst at saken er avgjort med utstedelse av forelegg, etter at en har forsikret seg om at dette er kjent for siktede og eventuelt fornærmede.
- I hvilken grad massemediene skal gis kopi av forelegget vil bero på et diskresjonært skjønn. Det må her særlig legges vekt på hva saken gjelder og hvilke sensitive personopplysninger gjerningsbeskrivelsen i forelegget er egnet til å avsløre.
- For kriminalitetstyper som sjelden eller aldri får sin avgjørelse i domstolen, kan allmennpreventive grunner tilsi at det søkes etablert en viss grad av offentlighet om vedtatte forelegg.
- At det straffbare forholdet er forøvet i en stilling som det stilles særlige krav til, for eksempel i offentlig tjeneste, kan også begrunne en større grad av offentlighet om reaksjon ilagt ved forelegg. Allmennheten har en legitim interesse i å bli holdt orientert om tjenesteutførelse til personer som på det offentliges vegne er satt til å lede og kontrollere andre."

I hvilken grad statsadvokatene bør offentliggjøre forelegg drøftes under punkt 8.3.2.

6.4.1.6 Adgangen til å offentliggjøre prosesskrift

Adgangen til å offentliggjøre prosesskrift fra påtalemyndigheten til retten reiser særskilte spørsmål som utvalget har funnet grunn til å kommentere noe nærmere. Slik utvalget ser det, er det særlig i forbindelse med gjenopptakelsessaker og saker vedrørende krav om erstatning i anledning forfølgning det kan være aktuelt å gi tilgang til opplysninger i påtalemyndighetens prosesskrift.

Straffeprosessloven §§ 61a - 61e gjelder for disse prosesskriftene. Det praktiske er at prosesskriftet omhandler "noens personlige forhold" som er taushetsbelagt etter § 61a første ledd nr. 1. I disse sakene vil det første utspillet komme fra den som krever gjenopptakelse eller erstatning, og i den grad vedkommende selv går ut i pressen, vil § 61b nr. 3 ("alminnelig kjent") kunne medføre at også påtalemyndigheten kan kommentere saken, og i en del tilfeller også offentliggjøre sitt prosesskrift i sakens anledning, uten hinder av taushetsplikten. Den som selv har gjort opplysningene kjent til pressen vil normalt ikke ha noen berettiget interesse i at påtalemyndigheten avskjæres fra å bruke de samme opplysningene. Foreligger det en saklig grunn, må det også være adgang til å supplere og korrigere de opplysninger som er gitt. Også der den som har krav på hemmelighold på en usaklig eller ufullstendig måte har gått til angrep på politiets eller påtalemyndighetens avgjørelser eller handlemåte for øvrig, må påtalemyndigheten, uten hinder av taushetsplikt, kunne gi utfyllende opplysninger i medhold av § 61b nr. 3. Når anvendelse av fortrolige opplysninger er nødvendig for å korrigere vedkommendes egen fremstilling, må forventningen om at disse ikke avsløres, være mindre berettiget, jf. Bjerke og Keiserud side 195.

Dersom prosesskriftet inneholder taushetsbelagte opplysninger om andre personer, må disse anonymiseres før offentliggjøring

Utvalget drøfter under punkt 8.6 i hvilken utstrekning påtalemyndigheten bør benytte seg av adgangen til å offentliggjøre prosesskrift.

6.4.2 Nærmere om riksadvokatens rundskriv av 1981

6.4.2.1 Generelt - rundskrivets rettslige karakter

Riksadvokatens rundskriv Del II-nr. 1/1981 av 12. februar 1981 omhandler meddelelser til offentligheten om straffesaker. Nedenfor gis en kort presentasjon av rundskrivet, det settes inn i en rettslig ramme og det gis eksempler på saker som har vært vurdert mot rundskrivets bestemmelser. De fleste eksemplene er hentet fra uttalelser fra riksadvokaten siden det, heldigvis, er lite rettspraksis på området. Utvalget foreslår ikke selv endringer i rundskrivet, men omtaler kort behovet for endringer nedenfor under punkt 11.3. Inntil videre gjelder rundskrivet uendret.

I avsnitt IV i rundskrivet er tatt inn "regler om politiets og påtalemyndighetens opplysninger og meddelelser til offentligheten". Disse reglene er for en del formulert konkret og absolutt, f. eks. at ingen må motta godtgjørelse for å gi opplysninger, at ingen medier må gis fortrinnsrett og at opplysningene må være strengt refererende. Andre regler åpner derimot for skjønn, for eksempel at det kan gis opplysninger for å medvirke til "en saklig og nøktern reportasje og omtale" og for å "fremme alminnelig lovlydighet".

Opplysninger i straffesaker vil som nevnt i utgangspunktet være undergitt taushetsplikt fordi de gjelder "noens personlige forhold", jf. straffeprosessloven § 61a første ledd nr. 1 og påtaleinstruksens § 3-1. En rekke unntak fra taushetsplikten er gitt i §§ 61b og 61c og i påtaleinstruksens §§ 3-2 og 3-3. Det vises til det som er sagt ovenfor under punkt 6.4.1.1 med videre henvisninger. Her skal bare § 61c første ledd nr. 8 og den tilsvarende bestemmelse i påtaleinstruksens § 3-3 nr. 8 omtales noe nærmere. Etter denne bestemmelsen er ikke taushetsplikt til hinder for at:

"statsadvokaten, politimesteren eller den disse gir fullmakt, gir allmennheten informasjon om straffesaker i samsvar med regler gitt av riksadvokaten"

De eneste "regler" som er gitt av riksadvokaten på dette området er rundskrivet fra 1981.³ Reglene i rundskrivet ble gitt før den bestemmelse som er sitert ovenfor ble tatt inn i påtaleinstruksens og senere i straffeprosessloven. Men også etter den tidligere påtaleinstruksens § 73 kunne "politimesteren og hans overordnede gi ... meddelelser gjennom pressen eller på annen måte i den utstrekning dette finnes hensiktsmessig og overensstemmende med derom gitte forskrifter".⁴

Den rettslige situasjon er således at omfanget av påtalemyndighetens taushetsplikt i forhold til offentligheten for en del er fastsatt gjennom et rundskriv fra riksadvokaten.⁵ Dette medfører også at om et forhold er straffbart kan være avhengig av innholdet i rundskrivet, jf. straffeloven § 121 som bl.a. setter straff for den som forsettlig eller grovt uaktsomt krenker taushetsplikt som i henhold til "gyldig instruks" følger av hans tjeneste for statlig organ. I en dom avsagt av Borgarting lagmannsrett 14. oktober 1996 hvor en statsadvokat ble frifunnet for taushetsbrudd, uttales i tråd med dette at "slik regelverket er utformet er riksadvokatens rundskriv dermed en del av en straffebestemmelse" (dommen omtales nærmere under punkt). Det kan reises innvendinger mot at straffbarheten på denne måten er avhengig av innholdet i en instruks fra riksadvokaten som for en del fastsetter nokså vage og skjønnsmessige normer. Utvalget drøfter behovet for endring av rettstilstanden på området nedenfor under punkt 6.4.2.5.3.

Utvalget har valgt å omtale reglene i rundskrivet enkeltvis. Det må likevel understrekes at bestemmelsene må ses i sammenheng og at i praksis vil gjerne en handlemåte måtte vurderes opp mot flere av reglene.

6.4.2.2 Nr. 1 - Forbudet mot godtgjørelse for opplysninger

Det absolutte forbudet mot å motta godtgjørelse for de opplysninger som gis til massemedia skaper neppe tolkingsproblemer. Innkassering av "tusen-tips", eller regulær betaling for opplysninger, vil selvsagt være i strid med bestemmelsen. Selv om det ligger utenfor det straff-

³ Det kan nevnes at etter § 61c nr. 7 er taushetsplikt heller ikke til hinder for at "opplysninger gis til andre enn partene når dette har særskilt hjemmel i lov eller i generell instruks fastsatt av Kongen eller av riksadvokaten." Denne bestemmelsen tar nok særlig sikte på melding til andre offentlige institusjoner, ikke til offentligheten, jf. for eksempel påtaleinstruksens kapittel 5.

⁴ Forut for påtaleinstruksens av 1985 fantes i tillegg til reglene om meddelelser til offentligheten om straffeforfølgning i den tidligere påtaleinstruksens § 73 også regler om bevaring av taushet om straffesaker i politiinstruksens § 34.

⁵ Påtaleinstruksutvalget, NOU 1984:27 var inne på dette på side 82 i utredningen og uttalte at "Reglene om når allmennheten bør gis informasjon om straffesaker bør etter utvalgets mening fortsatt reguleres i form av retningslinjer (rundskriv) fra riksadvokaten".

bare, kan det være grunn til å minne om John Galbraiths ord: "det finnes ikke noe slikt som en gratis lunsj". Påtalemyndighetens tjenestemenn bør være svært varsomme med å akseptere å bli påspandert i noe omfang av ansatte i mediebedrifter.

For intim omgang med journalister

I en klagesak mot en polititjenestemann la riksadvokaten til grunn at tjenestemannen hadde mottatt bevertning og hotellovernattinger, samt lånt en mobiltelefon av en journalist, uten forhåndsbestemt krav om betaling. Ved sine disposisjoner hadde tjenestemannen satt seg i en situasjon hvor han lettere kunne utnyttes eller bli sårbar. "Når dette gjøres over en lengre periode, hvor han arbeider med opplysninger av særlig sensitiv karakter, har han etter riksadvokatens oppfatning klart tatt skrittet fra det naive og inn i det uforstandige og kritikkverdige." Det var likevel ikke grunnlag for å konstatere grov uforstand i tjenesten og statsadvokatens henleggelse ble opprettholdt.

6.4.2.3 Nr. 2 - Likebehandling, ønske om deltagelse i dokumentarprogram mv.

Mer problematisk kan regelen i nr. 2 om at "ingen deler av massemedia, intet presseorgan mv. må gis fortrinnsrett til informasjon og opplysninger" være utover de klare tilfeller av usaklig favorisering, for eksempel av en bestemt avis generelt eller i en enkelt sak.⁶ Journalister ønsker gjerne av konkurransehensyn i størst mulig grad å være alene om en nyhet. Påtalemyndigheten kan selvsagt ikke nekte å uttale seg fordi en har lovet et annet presseorgan eksklusivitet. Men det kan neppe være noe i veien for å opplyse om andre har henvendt seg i anledning saken eller, om en finner det hensiktsmessig, å gi en journalist tilsagn om å gi vedkommende beskjed så snart en avgjørelse er klar el. Forbudet mot fortrinnsrett kan etter utvalgets syn heller ikke være til hinder for at en statsadvokat av kapasitetshensyn avslår å gi ytterligere kommentarer selv om dette kan innebære at noen presseorganer får opplysninger andre nektes. Men i alminnelighet må en nok være forberedt på å svare på de henvendelser som kommer dersom en allerede har gitt opplysninger eller kommentarer til noen presseorganer.

Et særlig spørsmål oppstår i forhold til etermediene som fra tid til annen anfører at en reell likebehandling tilsier at den som allerede har uttalt seg til avisene også i det minste bør gjenta det samme "på lufta". Et slikt likhetskrav kan neppe utledes av riksadvokatens rundskriv. Det må være legitimt for den påtaleansvarlige å vurdere de ulike mediers gjennomslagskraft. Om en er villig til å uttale seg til en lokal- eller regionavis, innebærer ikke nødvendigvis at en ønsker den publisitet som et innslag i Dagsrevyen eller Tv-2 nyhetene innebærer. På den annen side gjøre en nok klokt i å ha i erindring at de riksdekkende mediene ikke sjelden henter sine oppslag fra lokale kilder.

Etter utvalgets syn kan det heller ikke av denne bestemmelsen utledes noe forbud mot å ta kontakt med en enkelt journalist og gi vedkommende opplysninger som en ønsker publisert. Men dette kan selvsagt av andre grunner være avskåret, eller lite heldig.

I samme bestemmelse heter det at "Meddelelser som ikke gis på forespørsel, bør tilbys samtlige alminnelig leste aviser på stedet eller formidles gjennom NTB". Utvalget antar at det riksadvokaten her har hatt i tankene er pressemeldinger eller annen informasjon som gjøres tilgjengelig i en sak som har stor offentlig interesse.⁷ Er saken av så stor offentlig interesse at det sendes ut pressemelding eller gis ut en særskilt rapport om den, må en også være forberedt

⁶ Det vil for eksempel lett komme i strid med denne bestemmelsen dersom en politimester etter kritisk omtale av seg selv eller politidistriktet i en avis setter særlig begrensninger for henvendelser fra denne avisen.

⁷ Både i "Bjugn-saken" og "Furre-saken" ble for eksempel riksadvokatens rapport delt ut til de journalister som var til stede på pressekonferansen.

på å gi uttalelser til etermediene. Til tross for ordlyden i bestemmelsen kan i alle fall ikke etermediene unntas.

Så langt utvalget er kjent med, har det ikke vært behandlet saker om overtredelse av denne bestemmelsen.

Påtalemyndigheten står rettslig sett fritt med hensyn til om den ønsker å delta i debattprogram og lignende.

NRK v/ redaktør Alf R. Jacobsen påklaget i 1996 politimester Wegners beslutning om ikke å tillate deltagelse fra politi/påtalemyndighet i et dokumentarprogram om den såkalte Landås-saken. Riksadvokaten uttalte at den type avgjørelse som var truffet av politimesteren var lite egnet for en "finvurdering" av riksadvokaten og burde i utgangspunktet avgjøres endelig lokalt. De ville neppe være riktig av riksadvokaten å gi ordre om at de påtenkte intervjuobjekter - som var skeptiske til deltakelse - skulle la seg intervju. Riksadvokaten tilføyde at "(d)et har ikke vært vanlig praksis at politi/påtalemyndighet deltar i offentlige diskusjoner eller lar seg intervju om avsluttede straffesaker.

...

Det er vår prinsipielle oppfatning at påtalemyndigheten bør forholde seg til slike saker kun gjennom straffeprosesslovens regler - og denne oppfatning er nærmest unntaksfritt fulgt av de ansatte ved Riksadvokatembetet."

Tilsvarende synspunkter ble gjort gjeldende i riksadvokatens svar på en henvendelse om deltagelse i filmprosjektet "Intet sett - intet hørt" om politivoldssakene i Bergen.

6.4.2.4 Nr. 3 første punktum - Uttalelsenes form, kommentarer til rettsavgjørelser mv.

Første del av bestemmelsen i nr. 3 lyder:

"Meddelelser og opplysninger til offentligheten må være strengt refererende og gitt i en nøktern form uten vurderende kommentarer."

Påbudet om refererende og nøktern form må antas særlig å ta sikte på etterforskningsstadiet. Bestemmelsen er neppe til hinder for eksempel for at det knyttes noen vurderinger til en avsagt dom.

"Slugger med silkehansker" "Aktor skuffet over utfallet av Pourin-saken"

I Bergen arbeiderblad sto 15. november 1997 følgende å lese i et intervju med førstestatsadvokat Wangberg:

- Du sa du var skuffet over utfallet av Pourin-saken...
- Jeg skulle ønske jeg aldri hadde kommet med den uttalelsen. "Skuffet" er et helt forfeilet uttrykk i en slik sammenheng. Jeg var overrasket i forhold til mine egne forventninger.
- Men du må vel tolkes dithen at rettferdigheten ikke har seiret, i og med Pourins frifinnelse?
- Jeg vil ikke si det så enkelt, sier Wangberg og trekker pusten:
- Jeg sto i retten og prosederte for domfellelse, det var min overbevisning. Etter fire timer og tretti minutter kom juryen tilbake og erklærte tiltalte ikke skyldig. Jeg aksepterer og respekterer selvsagt den avgjørelsen.
- Hånden på hjertet Wangberg, sier jeg - Er du i løpet av Pourin-saken aldri blitt rokket i din tro på at rett mann sto på tiltalebenken? Ikke en skygge av tvil?
- Nei, sier Walter Wangberg kategorisk. - Men det var en spesiell bevissituasjon. Det er helt avgjørende for aktor. Når du ber retten svare ja på skyldspørsmålet, må du selv være overbevist.

Disse uttalelsene ble klaget inn for riksadvokaten av Pourins forsvarer som bl.a. mente at Wangberg drev "fortsatt prosedyre" og at han forsøkte å så tvil om lagmannsrettens dom. Advokaten viste også til uskyldspresumpsjonen, jf. EMK artikkel 6(2). I brev av 20. januar 1998 til forsvareren uttalte riksadvokaten at det Wangberg hadde gjort var:

"... å tilkjenne sin posisjon og oppgave som påtalemyndighet og aktor og i forsiktige og akseptable vendinger uttrykt sin subjektive reaksjon på at han ikke nådde frem i retten. Noen krenkelse av EMK art. 6(2) er det åpenbart ikke snakk om. Etter riksadvokatens oppfatning hefter det ikke noe kritikkverdige ved Wangbergs uttalelse."

"Rettsens avgjørelse slår beina vekk under samfunnets krav på vern og beskyttelse"

I en drapssak ble siktede løslatt fra varetekt av lagmannsretten. Påtalemyndighetens videre kjæremål ble forkastet. Ifølge Dagbladet 27. mars 1996 uttalte statsadvokaten at han var sjokkert over avgjørelsen som han mente fremsto som uforståelig og som "slår beina vekk under samfunnets krav på vern og beskyttelse." Statsadvokaten uttalte også iflg. avisen:

"Hvordan kan retten si at det ikke er fare for gjentakelse når en krangel om noen flasker øl utløste drapet."

...

"En utilregnelig person i strafferettslig forstand som har tatt livet av et menneske, er nå en fri mann, sier en rystet statsadvokat."

Siktedes forsvarer påklaget uttalelsene til riksadvokaten.

Riksadvokaten uttalte i brev av 17. juni 1996 til forsvareren at det ikke er noe prinsipielt i veien for at en knytter kommentarer til avgjørelser som fattes av andre instanser under sakens gang, for eksempel at en fengslingskjennelse vil bli påkjært.

"Derimot er det i dårlig harmoni med god påtaleskikk dersom påtalemyndigheten offentlig gir inntrykk av å polemisere mot rettsens avgjørelser. Uenighet reguleres gjennom bruk av rettsmidler hvor begge parter har adgang til å argumentere og "kjempe" for sine standpunkter. I media hører denne type prosedering ikke hjemme.

...

Når det gjelder uttalelsenes form nøyer en seg med å vise til forannevnte rundskriv punkt IV nr. 3 ... Slik aktuelle artikkel fremstår kan en vanskelig se at denne normen er fulgt."⁸

"Løslatelsen en hån mot barna og foreldrene"

Oslo forhørsrett løslot en siktet som iflg. Dagbladet hadde "tilstått hele 50 grove seksuelle overgrep mot åtte gutter i åtte-niårsalderen." "Jeg fikk mitt livs sjokk som politijurist da byrettsdommer ... avsa en løslatelseskjennelse" uttalte politiadjutanten til avisen. Han gav også uttrykk for at løslatelsen var "et feil signal fra rettsvesenet å sende til de fornærmede, foreldrene og hele området som er berørt. Etter min oppfatning er løslatelsen en hån mot barna og foreldrene".

Klagesaken omfattet også at politiadjutanten sendte kopi av kjennelsen fra det lukkede fengslingsmøtet til en journalist i Dagbladet fordi han fant det "rimelig at politiet måtte gi noe igjen i form av informasjon til pressen når dette kunne skje uten å skade etterforskningen". Bakgrunnen for gjenytelsen var at Dagbladet og VG etter anmodning ikke hadde skrevet om saken før etter at det var gjennomført dommeravhør av de fornærmede. Dagbladet benyttet opplysningene i rettsboken bl.a. til å referere at siktede hadde "...gått ned 18 kilo i vekt og at han plages av selvmordstanker".

⁸ I en senere henvendelse anførte forsvareren at statsadvokaten var inhabil, muligens pga. de refererte avisuttalelsene. Riksadvokaten tok ikke dette til følge og erklærte at en hadde full tillit til at saken fortsatt ville få en samvittighetsfull og uhildet oppfølging fra statsadvokatens side.

Saken kom til riksadvokaten etter klage fra politiadjutanten som mente saken burde vært henlagt som intet straffbart forhold, ikke etter bevisets stilling. I påtegning av 17. juni 1997 gav riksadvokaten uttrykk for at politiadjutantens forhold var "sterkt kritikkverdig. Det gjelder både oversendelsen av rettsboken fra det lukkede rettsmøtet, at det ble gitt opplysninger om de forhold siktelsen gjaldt til avisen og hans mer vurderingspregede kommentarer." Når riksadvokaten likevel ikke gikk inn i en nærmere vurdering av om forholdet var straffbart etter straffeloven § 121 og/eller § 325 nr. 1, var det fordi saken ble kjent for riksadvokaten etter klage fra politiadjutanten selv.

"Dommerne viser liten respekt for samfunnet"

Etter at en person avisen Tromsø omtalte som "notorisk kjeltring" hadde fått sin dom nr. 31 hvor han ble idømt samfunnstjeneste, uttalte statsadvokat Hansen Nylund flg. (Tromsø 20. desember 1997):

"Når herredsretten gir en notorisk vinningsforbryter samfunnstjeneste, viser dommerne liten respekt for samfunnet generelt og ofrene spesielt. Et utall personer er berørt av 34-åringens virksomhet. Hva må disse tenke om rettsvesenet?"

Hansen Nylund skjønner ikke at rettsvesenet kan tro at tromsømannen plutselig skal bli "snill gutt". En person som har vært i retten mer enn 30 ganger vet å ordlegge seg. Vedkommende vet hva som må til for å slippe billig sier statsadvokaten."

Domfeltes forsvarer klaget statsadvokaten inn for riksadvokaten som i brev av 19. februar 1998 uttalte bl.a.:

"Riksadvokaten er uenig i Deres kritikk. Påtalemyndigheten kan ikke være avskåret fra å uttale seg eller offentlig tilkjenne synspunkter på rettslige avgjørelser i enkeltsaker.

Kommentarer eller kritiske merknader til domstolenes bevisvurderinger eller selve avgjørelsen av skyldspørsmålet vil lett komme i konflikt med de opptrukne retningslinjer. Likeledes uttalelser som har karakter av en polemisering eller hvor påtalemyndigheten "prosederer" saken i media. Slik er det ikke i dette tilfellet. Her har statsadvokaten uttalt seg om domstolens straffastsettelse i konkret sak ved å gi uttrykk for de samme oppfatninger og argumenter som ble fremført i retten og som danner grunnlag for påtalemyndighetens anke.

...

Uttrykksmåten i intervjuet er utvilsomt "skarpere" enn den form som normalt benyttes i rettslige sammenhenger og riksadvokaten ville ordlagt seg annerledes. Men de påklagede forhold ligger langt unna grensen for det utilbørlige og uakseptable og noen "finvurdering" av statsadvokatens uttalelser til media kan ikke være riksadvokatens oppgave. Statsadvokatene innehar selvstendige stillinger med stort rom for egne vurderinger, også ved offentlige uttalelser."

6.4.2.5 Nr. 3 annet punktum - Forbudet mot identifisering

I siste del av bestemmelsen i nr. 3 heter det:

"Navn må ikke nevnes og opplysninger som lett kan røpe identitet må ikke gis, med mindre dette er påkrevd ut fra formålet med meddelelsen eller navnet allerede må antas velkjent i forbindelse med saken, eller nærmere identifisering er nødvendig for å unngå at mistanke kan rettes mot uskyldige, jf. for øvrig punkt 4b og c."

Før utvalget ser nærmere på hvordan denne bestemmelsen har vært forstått, kan det være grunn til å gi en kort omtale av reglene som gjelder for andre enn politiets og påtalemyndighetens adgang til å identifisere siktede og vitner i straffesaker.

6.4.2.5.1 Lovforbud mot identifiserende bilder

Etter domstolsloven § 131a er fotografering og opptak av forhandlingen i straffesaker forbudt. Det er også forbudt å "fotografere eller gjøre opptak av den siktede eller domfelte på veg til eller fra rettsmøtet eller under opphold i den bygning hvor rettsmøtet holdes, om han ikke samtykker."

Det er nylig vedtatt⁹ en ny § 390c i straffeloven (lovendring nr. 37/1999) som, i tillegg til å videreføre den nevnte regelen i domstolsloven § 131a, setter straff for den som uten samtykke fotograferer eller filmer:

- en mistenkt som er i politiets varetekt
- en mistenkt eller et vitne når denne under etterforskning er til stede sammen med politiet

Politiets egen adgang til å fotografere mistenkte berøres ikke av bestemmelsen, jf. straffeprosessloven § 160 og påtaleinstruksen kapittel 11. Bestemmelsen om fotoforbud når et vitne eller en mistenkt er sammen med politiet under etterforskning er fremmet på bakgrunn av et forslag fra riksadvokaten for bl.a. å hindre at det tas bilder av siktede under befaringer, påvisninger på et åsted eller under rekonstruksjoner. Bestemmelsen i nr. 1 ("en mistenkt som er i politiets varetekt"), som ikke har vært sendt på høring, favner svært vidt og riksadvokaten har i brev av 17. juni 1999 til Justisdepartementet tatt opp enkelte tolkingsproblemer knyttet til bestemmelsen. Etter riksadvokatens oppfatning må bestemmelsen trolig forstås slik at den i alle fall ikke forbyr å ta og publisere bilder som ikke identifiserer mistenkte. Et nytt høringsbrev ble sendt ut 14. desember 1999.

Odelstinget vedtok samtidig med lovendringen å be Regjeringen fremme forslag "om nødvendige lovendringer for å sikre at navn og bilde på mistenkte, siktede eller tiltalte i straffesaker ikke blir offentliggjort. I den forbindelse bør også tilsvarende regler for vitner og fornærmede vurderes."

Justiskomiteen uttalte reservasjonsløst at den "har ingen innvendinger mot at media benytter navn og bilde av en person som er domfelt". Det er ikke klart om komiteen her sikter til rettskraftige dommer, eller om også nylig avsagte dommer i første instans omfattes. Det er heller intet sagt om tilfeller hvor retten for eksempel har domfelt på et mindre alvorlig tiltalepunkt, men for øvrig avsagt frifinnende dom. Riksadvokatens rundskriv, og "Vær Varsom" plakaten, skiller ikke på samme måte mellom uttalelser før og etter dom.¹⁰ "Vær Varsom" plakaten gjelder generelt, men det skal vises "særlig omtanke" ved omtale av saker som er under etterforskning.

Utvalget går ut fra at det forslaget Stortinget har bedt om vil omfatte politiets adgang til offentliggjøring og har derfor ikke gått nærmere inn på behovet for endringer i rundskrivets regler om adgang til identifikasjon.

6.4.2.5.2 Presseetiske regler om identifisering

⁹ Forarbeidene til lovendringen er Ot. prp. nr. 55 (1997-98), Innst. O. nr. 28 (1998-99) og forhandlinger i Odelstinget 12. januar 1999. Bestemmelsen er foreløpig ikke satt i kraft.

¹⁰ Riksadvokatens rundskriv gjelder etter sin tittel meddelelser "om straffesaker – opplysninger om etterforskning, påtaleavgjørelser mv." og ser ikke ut til å være skrevet med tanke på uttalelser etter rettskraftig dom. Det kan i alle fall neppe være snevverere adgang til å gi uttalelser kort etter rettskraftig dom enn under etterforskningen.

Identifisering av siktede og tiltalte har vært et diskusjonstema i pressemiljøet lenge og er ikke sjelden til behandling i pressens faglige utvalg (PFU). I "Vær Varsom" plakaten heter det i punkt 4.7:

"Vær varsom med bruk av navn og bilde og andre klare identifikasjonstegn i kriminal- og rettsreportasje. Vis særlig omtanke ved omtale av saker som er under etterforskning, og i saker som gjelder unge lovovertridere. Avstå fra identifikasjon når dette ikke er nødvendig for å tilfredsstillere berettigede informasjonskrav."

I en prinsipputtalelse om identifisering har PFU bl.a. uttalt:

"Det grunnleggende er at identifiseringen må tilfredsstillere et berettiget informasjonskrav."

6.4.2.5.3 Nærmere om identifiseringsforbudet i rundskrivet

Rundskrivets forbud mot identifisering må ses i lys av reglene om taushetsplikt. Etter straffeprosessloven § 61a første ledd nr. 1 plikter ansatte i politiet og påtalemyndigheten "å hindre at andre får adgang eller kjennskap til det han i straffesaker får vite om noens personlige forhold". Opplysning om at en person er mistenkt eller siktet for et straffbart forhold, er utvilsomt et personlig forhold. Unntak fra forbudet mot å gi identifiserende opplysninger følger bl.a. av straffeprosessloven § 61b nr. 3 når "ingen berettiget interesse tilsier at de holdes hemmelig, for eksempel når de er alminnelig kjent eller alminnelig tilgjengelig andre steder".

Det samme følger av rundskrivet som bestemmer at identitet kan oppgis "når navnet allerede må antas velkjent i forbindelse med saken". Hva som nærmere ligger i adgangen til å gi identifiserende opplysninger "når dette er påkrevd ut fra formålet med meddelelsen" står uklart for utvalget. Det kan være at formuleringen er ment som en henvisning til nr. 4 bokstav b og c hvorefter det kan gis opplysninger til massemedia for å "korrigere uriktigheter eller usanne rykter og opplysninger som er egnet til å skade omdømmet til noen person ..." og for å "advare mot fare og for å oppklare lovbrudd".

Ved Borgarting lagmannsretts dom av 14. oktober 1996 ble en statsadvokat frifunnet for overtredelse av straffeloven § 121. Faktum i saken var på det rene. Flertallets frifinnende dom bygget på at det objektive gjerningsinnhold i bestemmelsen ikke var overtrådt.

Statsadvokaten lot en journalist i VG låne en fotomappe som inneholdt 17 spaningsfotografier som var tatt av thailandsk politi i den såkalte "Stuer-saken". Han var klar over at formålet med lånet var å bruke fotografiene som illustrasjon til avisens artikler om saken og at to av de siktede i saken ikke tidligere var omtalt offentlig på identifiserende måte. Han tok ikke forbehold om sladding av bildene ved offentliggjøring. Saken var viet stor oppmerksomhet i massemediene og statsadvokaten visste at VG kjente navnene på samtlige siktede og at avisen ville navngi de siktede i sin reportasje uavhengig av påtalemyndighetens medvirkning.

Lagmannsrettens flertall (to fagdommere og 3 meddommere) kom til at "dersom man vurderer punkt IV nr. 3 og 4 (i riksadvokatens rundskriv) isolert, synes en identifisering av de to siktede gjennom utlån av fotomappen å være på grensen av regelverket". Siden tiltalte fikk beskjed om at avisen i alle fall ville navngi de siktede i reportasjen "var utlån av fotomappen av underordnet betydning for identifiseringen selv om gode bilder utvilsomt forsterker denne. En identifisering var også medvirkende til at mistanken ikke ble rettet mot uskyldige stuer...". Flertallet la også vekt på at det på det aktuelle tidspunkt "... ikke var noen sterke hensyn som talte mot identifisering av de siktede". Generelt fremhevet flertallet at "når domstolene, som her, er henvist til å måtte bygge på en kombinasjon av

straffebud i lovs form og et regelverk fastsatt i rundskriv, som er skjønnspreget i sin utforming, må det innrømmes et spillerom for skjønnnet før man konstaterer at det foreligger et straffbart forhold."

Mindretallet (en fagdommer og en meddommer) kom til at utlevering av fotomappen falt utenfor rundskrivets punkt IV nr. 3. Det sentrale var derfor bestemmelsen i nr. 4 hvor mindretallet tok utgangspunkt i at "statsadvokatens adgang til å gi opplysninger om identitet må avgjøres på et selvstendig grunnlag og i samsvar med retningslinjene, uavhengig av hvilke opplysninger pressen oppgir å ha fra andre kilder." Etter mindretallets oppfatning var utleveringen av fotomappen "kvalifisert uskjonnsom".

Spørsmålet om siktede urettmessig har blitt identifisert av påtalemyndigheten har flere ganger vært reist i klager til riksadvokaten, bl.a. i et par saker om offentliggjøring av siktelser som behandles nedenfor under omtalen av nr. 7.

6.4.2.6 Nr. 4 - medvirke til saklig og nøktern omtale i massemedia, korrigere, advare mot fare mv.

En forutsetning for at allmennprevensjonen skal virke er at oppklaring og irettesføring av straffesaker blir kjent for allmennheten. Det er derfor viktig at publikum får orientering om politiets, påtalemyndighetens og domstolenes virksomhet. I nr. 4 d er det således angitt at opplysninger kan gis for å "fremme alminnelig lovlydighet".

Omtale av straffesaker, eller av enkelte kriminelles virksomhet, kan også være viktig for å gi borgerne oppfordring til å beskytte seg. Etter nr. 4c kan det gis opplysninger for å "advare mot fare", men denne bestemmelsen tar nok særlig sikte på en konkret fare, for eksempel at en person som anses farlig har rømt el. Her ser straffeprosessloven § 61c første ledd nr. 5 (og påtaleinstruksen § 3-3 nr. 5) ut til å gå noe lenger enn rundskrivet. Etter disse bestemmelsene er taushetsplikten ikke til hinder for at "opplysningene brukes for å forebygge lovovertrædelser".

Høyesterett har imidlertid fastslått (Rt 1994 side 1632) at bestemmelsen i § 61c første ledd nr. 5 ikke kan "forstås slik at det er tilstrekkelig for frifinnelse at tjenestemannen rent subjektivt har et motiv om å forebygge en lovovertrædelse ved å gi ut ellers taushetsbelagte opplysninger." Det må oppstilles visse objektive skranker, unntaksbestemmelsen kommer bare til anvendelse "når det er en viss nødvendighet eller forholdsmessighet i å gi ut ellers taushetsbelagte opplysninger med sikte på å forhindre lovbrudd. Blant annet må det være rimelig grunn til å frykte lovbrudd, og det må avveies om lovbruddet kan avverges på annen måte."

"Ti på topp"

Ved Troms politikammer ble det i 1991, som flere andre steder, utarbeidet en "10 på topp" liste over de mest aktive kriminelle i distriktet. Politiet gav opplysninger fra listen til avisen Tromsø sammen med ni usladdede bilder av personer på listen. Det ble også gitt opplysninger om arbeids- og boforhold, omgangskrets og hvilken type kriminalitet og fremgangsmåte de forskjellige var kjent for. Fotografierne, med sladding av ansikter, ble gjengitt i avisen sammen med opplysninger som nevnt. Formålet med å gi opplysningene var godt: Man ønsket å understreke for befolkningen viktigheten av å sikre sine eiendeler før feriefra været, og orientere om politiets metode for å komme hverdagskriminaliteten til livs.

Riksadvokaten uttalte i påtegning av 3. mars 1993 for det første at det forelå en objektiv overtrædelse av strafferegistreringsloven § 8 idet opplysninger fra strafferegistret var gitt til utenforstående (avisen). I den sammenheng bildene ble utlevert, og publisert, var det ikke tvil om at det ble gitt opplysninger om "personlige forhold". Det var, etter riksadvokatens oppfatning, i seg selv et brudd på taushetsplikten.

hetsplikten at journalisten fikk med seg usladdede bilder. At bildene senere ble sladdet hadde likevel en viss interesse i forhold til vurderingen under nr. 4a.

Etter straffeprosessloven § 61b nr. 2 er taushetsplikt ikke til hinder for at opplysningene brukes når behovet for beskyttelse er ivaretatt "ved at individualiserende kjennetegn er utelatt". Etter riksadvokatens oppfatning var det ikke tilstrekkelig at "den store allmennhet ikke gjenkjenner eller får kunnskap om personens identitet. Heller ikke personer som på forhånd sitter inne med noen opplysninger om en eller flere av personene, må på bakgrunn av oppslaget kunne identifisere vedkommende...". I dette tilfellet var sladding av ansiktene ikke tilstrekkelig.

Riksadvokaten kom til at oppslaget ikke "var preget av den nøkternhet som riksadvokatens rundskriv forutsetter. Tvert imot kan man med den mangelfulle anonymisering fremholde at oppslaget beveget seg i retning av en moderne gapestokk."

Det forelå således etter riksadvokatens syn et objektivt brudd på taushetspliktregler og subjektivt en uaktsomhet fra politikammerets ledelse. Men uaktsomheten var ikke så graverende at den betinget straffansvar (handlingen ble foretatt før reglene om foretaksstraff trådte i kraft).

6.4.2.7 Nr. 6 - Opplysninger om innstillinger til overordnet

I nr. 6 er fastsatt at:

"Opplysninger om innholdet i innstillinger til overordnet ledd i påtalemyndigheten må ikke gis før tidligst etter at påtalespørsmålet er avgjort."

I avgjørelsen inntatt i Rt 1993 side 1077 kom Høyesteretts kjæremålsutvalg til at straffeprosessloven § 242 ikke gav siktede krav på innsyn i statsadvokatens innstilling til riksadvokaten i spørsmålet om det skulle tas ut tiltale i saken. Kjæremålsutvalget fant at spørsmålet i det vesentlige måtte bero på en avveining av reelle hensyn og drøftelsen i kjennelsen gir derfor også god bakgrunn for rundskrivets regel. Kjæremålsutvalget uttalte bl.a.:

"De reelle hensyn som gjør seg gjeldende, er langt på vei de samme som ligger bak regelen i forvaltningsloven § 18 annet ledd. Påtalemyndigheten har - som lagmannsretten fremholder - et klart behov for å kunne arbeide internt og uforstyrret med egne vurderinger før det tas beslutninger som meddeles utad. Det er ønskelig - og i store saker bortimot nødvendig - at et slikt arbeid kan skje på grunnlag av skriftlig utarbeidede innstillinger fra underordnet til overordnet påtalemyndighet, og det ville således være uheldig om innsynsreglene skulle tvinge påtalemyndigheten til andre arbeidsformer. Den interesse siktede kan ha i å få innsyn i de foreløpige standpunkter som er inntatt under påtalemyndighetens behandling, er ikke av en slik karakter at den kan oppveie disse hensyn."

Det trenger ingen nærmere begrunnelse at de hensyn kjæremålsutvalget nevner gjelder med enda større tyngde i forhold til offentliggjøring.

Etter bestemmelsen er det opplysninger om innholdet i innstillinger som ikke skal gis. Opplysning om at en sak er sendt fra et nivå i påtalemyndigheten til et annet rammes derfor i utgangspunktet ikke. Men en slik opplysning om saksgangen kan innebære en bekreftelse av at personens forhold er til behandling av påtalemyndigheten. Det kan nok i enkelte tilfeller i seg selv være en opplysning som er underlagt taushetsplikt.

I en klagesak fra 1992 kom riksadvokaten til at å bekrefte opplysninger journalisten allerede satt med - in casu at en advokat var siktet for regnskapsovertredelser - måtte anses som å gi

opplysninger og ble dermed rammet av bestemmelsen. Det var etter riksadvokatens syn særlig to hensyn som talte for at også bekreftelser omfattes av nr. 6:

- bekreftede opplysninger gir normalt en bredere, og for mistenkte en vesentlig mer ugunstig behandling i media.
- for den som bekrefter opplysninger er det umulig å avgjøre om journalisten faktisk **vet**, eller om det er spekulasjoner, antakelser eller rene "fisketurer" som presenteres som kunnskap. Er det siste tilfelle vil man ved bekreftelsen gi nye opplysninger.

6.4.2.8 Nr. 7 første punktum - Meddelelse til anmeldte eller mistenkte før offentliggjøring

Etter denne bestemmelsen skal anmeldte eller mistenkte så vidt mulig gis underretning om påtaleavgjørelsen før den eventuelt gjøres offentlig tilgjengelig. Bakgrunnen for bestemmelsen er selvsagt at den det gjelder ikke skal bli kjent med avgjørelsen i sin sak via mediene for første gang. For å overholde bestemmelsen må det derfor sørges for at vedkommende, eller hans advokat, har fått orientering før mediene gis opplysninger. Erfaringsmessig har journalister vanligvis forståelse for dette. I saker med særlig offentlig interesse kan det være nødvendig å sikre at alle involverte gis underretning noenlunde samtidig slik at ikke for eksempel den ene part i en klagesak får anledning til å dominere i mediene fordi avgjørelsen er ukjent for den annen.

Selv om bestemmelsen bare nevner "anmeldte eller mistenkte" fremgår det av sammenhengen at den også omfatter botlagte, siktede og tiltalte.¹¹ Også fornærmede bør normalt være underrettet før det gis noen offentlig kommentar.¹² Det samme gjelder klagere generelt.

6.4.2.9 Nr. 5 og nr. 7 annet punktum - Varsomhet ved offentliggjøring av anmeldelser og siktelser

I påtaleinstruksen § 22-7 er fastsatt at pressen på anmodning normalt skal gis kopi av *tiltalebeslutningen* med mindre det er grunn til å anta at saken helt eller delvis vil bli ført for lukkede dører.

For *siktelser* derimot, er det ikke noen tilsvarende regel. På den annen side fremgår det av nr. 7 annet punktum at det ikke er noe absolutt forbud mot offentliggjøring av siktelser:

"Det må vises varsomhet mot for detaljerte opplysninger om foreløpige siktelser."

Med uttrykket "foreløpige" siktelser er trolig ment å understreke at det er mer betenkelig med offentliggjøring jo tidligere en er i etterforskningen. Men også den "endelige" siktelse, for eksempel en siktelse som fremgår av en påtegning med forslag til tiltale, kan det være god grunn til ikke å meddele offentligheten.

¹¹ Se også påtaleinstruksen § 22-7 som fastsetter at pressen på anmodning normalt skal gis kopi av tiltalebeslutningen etter at den er forkynt for tiltalte.

¹² Fornærmede som har inngitt anmeldelse skal etter påtaleinstruksen § 17-2 underrettes om henleggelse. Kreves det påtalebegjæring fra fornærmede og det er grunn til å anta at han ikke er kjent med anmeldelsen, skal det tas kontakt etter reglene i påtaleinstruksen § 7-3. Fornærmede skal også underrettes om at det er tatt ut tiltale i saken, jf. straffeprosessloven § 264a og påtaleinstruksen § 25-8.

Varsomhetskravet ved offentliggjøring av siktelser bør også ses i sammenheng med det referatprivilegium som er fastslått gjennom rettspraksis;¹³ er siktelsen noenlunde korrekt gjengitt, kan journalisten ikke straffes for ærekrenkelse.

VIP Scandinavia - offentliggjøring av siktelse

I 1992 offentliggjorde Økokrim siktelsen mot flere involverte i selskapet VIP Scandinavia. Riksadvokaten, som behandlet en klage fra en av de siktedes forsvarer, fastslo innledningsvis i påtegning av 3. april 1992 at det ikke var tvilsomt at siktelsen omfattet opplysninger som i utgangspunktet var undergitt taushetsplikt, men at bestemmelsen i nr. 7 viste at det ikke er noe absolutt forbud mot å gi detaljerte opplysninger fra en siktelse eller offentliggjøre den i sin helhet. I den "varsomhetsvurdering" som måtte foretas måtte det etter riksadvokatens oppfatning bl.a. legges vekt på:

- hva (dvs. hvilken type straffbare handlinger) saken og siktelsen gjelder
- hvor sikre opplysningene i den foreløpige siktelsen er
- i hvilken grad forholdene i siktelsen tidligere har vært gjenstand for omtale i media

Riksadvokaten fant at kravet til nøktern form (jf. punkt 3) åpenbart var tilfredsstillt i dette tilfellet idet siktelsen i fortettet juridisk form gav uttrykk for hva påtalemyndigheten mente siktede hadde gjort seg skyldig i. At siktelsen var omfattende endret ikke dette. I dette tilfellet hadde etterforskningen pågått i ca 4 år og siktelsen var således neppe av særlig "foreløpig" karakter, antagelig ville den på sentrale punkter samsvare med det endelige påtalevedtak. Det var ikke sannsynlig at noen del av saken ville gå for lukkede dører. Siktede hadde allerede over lang tid vært gjenstand for negativ mediaomtale og offentliggjøring av siktelsen kunne i denne situasjon neppe ha noen særlig ytterligere forhånds-dømmende effekt.

Det var på denne bakgrunn ikke grunn til å rette kritikk mot Økokrim for offentliggjøringen av siktelsen. Riksadvokaten presiserte avslutningsvis at "påtalemyndigheten fremdeles må vise stor tilbakeholdenhet på dette felt, og at den foreliggende avgjørelse ikke representerer noen oppmykning av det "varsomhetskrav" som er nedfelt i rundskrivet ... punkt 7 if."

Etter **nr. 5** skal det også "vises særlig varsomhet med opplysninger om og innholdet i **anmeldelser**, før disse er vurdert og nærmere undersøkt og prøvet". Bestemmelsen må forstås på bakgrunn av at i utgangspunktet vil allerede det forhold at det er inngitt en anmeldelse mot en person være undergitt taushetsplikt. Det vil meget sjelden være aktuelt for den høyere påtalemyndighet å kommentere en anmeldelse og utvalget går ikke nærmere inn på denne bestemmelsen.

6.4.3 Kort om dokumentinnsyn for andre enn sakens parter og deres representanter

Ikke sjelden vil spørsmål om opplysninger fra media komme i form av begjæring om innsyn i et eller flere straffesaksdokumenter. Også andre som ikke er direkte engasjert i saken, for eksempel forfattere, ønsker fra tid til annen innsyn. Det er derfor for fullstendighets skyld grunn til kort å omtale reglene om dette og gi noen eksempler på problemstillinger fra praksis. Utenfor fremstillingen faller begjæringer om dokumentinnsyn fra sakens aktører; siktede, forsvareren, fornærmede mv. Som redegjort for ovenfor under punkt 6.3.2, faller straffesaksdokumenter utenfor offentlighetsloven og innsyn reguleres derfor fullt ut av straffeprosessuelle regler.

Det gjelder ulike regler for innsyn avhengig av om straffesaken er avsluttet (straffeprosessloven § 28, påtaleinstruksen kapittel 4) eller fortsatt er under behandling (straffeprosessloven

¹³ Se bl.a. Rt 1979 side 807

§§ 242, 264, 264a og påtaleinstruksen kapittel 16, 24). Så lenge saken er under etterforskning eller står for retten er den selvsagt ikke "avsluttet". Det samme må trolig gjelde dersom det er utstedt forelegg som ikke er vedtatt. Det kan oppstå tvil dersom saken er påtaleavgjort for enkelte siktede eller delkompleks, men ikke for andre. Utvalget går ikke nærmere inn på dette.

I fortsettelsen vil begrepet "dokumentinnsyn" bli benyttet selv om reglene på området dels taler om retten til "å gjøre seg kjent med sakens dokumenter", dels om utlån av originaldokumentene, dels om rett til kopi. I utvalgets sammenheng er det først og fremst spørsmålet om innholdet i dokumentene kan gjøres kjent for utenforstående som påkaller interesse, ikke på hvilken måte dette i så fall skal skje.

6.4.3.1 Innsyn i dokumenter i verserende straffesak

Før en straffesak er avsluttet er det svært begrensede muligheter for utenforstående til å få dokumentinnsyn. Etter påtaleinstruksen § 16-5 annet ledd kan dokumentene "... i en verserende straffesak bare lånes ut når særlige grunner foreligger og det anses ubetenkelig av hensyn til sakens videre behandling".¹⁴ En ordning som den svenske hvor pressen i utgangspunktet har tilgang på straffesaksdokumentene etter at det er truffet påtaleavgjørelse er således helt fremmed etter den norske ordning.

For tiltalebeslutninger er det likevel som nevnt gjort eksplisitt unntak, jf. påtaleinstruksen § 22-7. Pressen skal normalt gis kopi av tiltalen med mindre det er grunn til å anta at saken helt eller delvis vil bli ført for lukkede dører. Også siktelsler kan i noen tilfeller gis ut, jf. drøftelsen ovenfor under punkt 6.4.2.9.

Det bør nevnes at selv om opplysninger i et straffesaksdokument ikke er undergitt taushetsplikt, for eksempel fordi siktede samtykker eller fordi opplysningene er alminnelig kjent, begrenser påtaleinstruksen § 16-5 adgangen til utlån av straffesaksdokumenter i verserende saker. Overtredelse av denne bestemmelsen er imidlertid ikke straffbar i seg selv, men kan kanskje bedømmes som grov uforstand i tjenesten etter straffeloven § 325 nr. 1 i graverende tilfeller.

6.4.3.2 Innsyn i dokumenter i avsluttet straffesak

Etter straffeprosessloven § 28 må den som krever innsyn ha rettslig interesse. Bestemmelsen vil derfor sjelden være anvendelig for mediene eller forfattere. Utenfor § 28 faller også dokumenter i saker som ikke har vært behandlet i retten. Etter påtaleinstruksen § 4-1 første ledd annet punktum kan imidlertid "enhver annen som det har rettslig interesse for" kreve utskrift av straffesaksdokumenter uavhengig av om saken har vært behandlet i retten. Etter straffeprosessloven § 59a kan vedtak av påtalemyndigheten påklages av enhver med "rettslig klageinteresse". Trolig må avgrensingen av begrepet "rettslig interesse" i § 28 og "rettslig klageinteresse" i § 59a forstås på samme måte. Den som har klageadgang over vedtak truffet i en avsluttet straffesak, for eksempel over at saken er henlagt, vil nok også ha krav på dokumentinnsyn. I rundskriv fra riksadvokaten Del II-nr.2/1996 av 31. oktober 1996 om klage over påtaleavgjørelser heter det:

¹⁴ Det kan ikke være tvilsomt at bestemmelsen ikke bare gjelder utlån av dokumentene, men også å gi ut kopi, se overskriften til bestemmelsen hvor det brukes uttrykket "utlån/kopi" til tross for at bare utlån er nevnt i teksten. Heller ikke kan det være adgang til å la utenforstående lese dokumentene om vilkårene i § 16-5 ikke er oppfylt, dog vil nok i enkelte tilfeller "særlige grunner" kunne tilsi innsyn, men ikke utlån.

"Begrepet "rettslig klageinteresse" bør ikke tolkes restriktivt ved klager fra organisasjoner av noen tyngde som er engasjert på det område anmeldelsen gjelder."

Det samme bør trolig gjelde for dokumentinnsyn for slike organisasjoner.

Påtaleinstruksen § 4-2 tredje ledd nøyer seg i motsetning til § 28 med å kreve "saklig grunn" for lån eller gjennomsyn. For sammenhengens skyld nevnes at denne bestemmelsen er å anse som en slik "generell instruks fastsatt av Kongen" som etter straffeprosessloven § 61c første ledd nr. 7 kan gjøre unntak fra taushetsplikten. Det kan altså for eksempel gis innsyn i straffesaksdokumenter som inneholder opplysninger om personlige forhold eller bedriftshemmeligheter dersom den som ber om utlån har "saklig grunn" til innsyn.

Riksadvokaten¹⁵ har i et par saker ("Lillehammer-saken", "Liland-saken") uttalt seg generelt om de hensyn som gjør seg gjeldende ved innsynsbegjæringer fra mediene og andre utenforstående:

"Den som forklarer seg for politiet vil ha en berettiget forventning om at hans forklaringer gis utelukkende til bruk for justismyndighetene. Vitner, som har bistått politiet ved å gi forklaring, kanskje om strengt personlige forhold vedkommende ellers ikke ville gitt opplysninger om, bør ikke risikere å gjenfinne opplysningene i massemedia eller bøker. I tillegg til å være en krenkelse av personvernet, vil det også generelt være uheldig for tilliten til politiet om innholdet i straffesaksdokumenter ble gjort allment tilgjengelig. En for vid innsyns adgang vil kunne føre til at vitner med verdifull informasjon blir tilbakeholdne med å fremføre den av frykt for at opplysningene senere kan bli tilgjengelig for allmennheten via massemedia eller bøker.

Det er dessuten et grunnkrav til en god prosessordning at den er hensynsfull overfor de involverte. Politiet og påtalemyndigheten har som ledd i etterforskningen (med rettens bistand) adgang til å kreve og fremtvinge forklaringer om forhold som kan være av betydning som bevis. Dette kan i seg selv være ubehagelig nok, men forsterkes ytterligere hvis vitnene også må tåle at deres beretninger blir gjenstand for granskning av andre enn dem opplysningene er beregnet for. En liberal innsynsordning kan derfor lett komme i konflikt med kravet om hensynsfull og tillitvekkende prosessordning."

6.4.4 Uskyldspresumpsjonen - begrensninger i adgangen til å gi uttalelser til mediene

Ovenfor er gjennomgått de internrettslige begrensninger i adgangen til å gi opplysninger til mediene (taushetspliktreglene, riksadvokatens rundskriv, reglene om dokumentinnsyn). I tillegg er påtalemyndigheten bundet av konvensjoner Norge har tiltrådt, jf. straffeprosessloven § 4, se også menneskerettsloven § 2 som inkorporerer bl.a. Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK). Særlig artikkel EMK 6(2) som bestemmer at "(e)nhver som blir siktet for en straffbar handling, skal antas uskyldig inntil skyld er bevist etter loven" setter begrensninger for påtalemyndighetens uttalelser til mediene før skyldspørsmålet er avgjort. Om de begrensningene som følger av konvensjon slik den er tolket av konvensjonsorganene i Strasbourg går lenger enn intern norsk rett er det ikke nødvendig for utvalget å ta stilling til. Det er uansett ingen tvil om at praksis fra Strasbourg-organene er praktisk viktig for påtalemyndigheten også på dette området.

¹⁵ Det er ikke adgang til å bringe spørsmålet om dokumentinnsyn i medhold av påtaleinstruksen § 4-2 tredje ledd inn for retten, men det kan klages til overordnet påtalemyndighet, jf. påtaleinstruksen § 4-4 siste ledd.

6.4.4.1 *Generelt om anvendelsesområdet for uskyldspresumpsjonen*

Uskyldspresumpsjonen gjelder for alle myndighetspersoner og organer som handler i saken. For praktiske formål bør politi og påtalemyndighet forholde seg til uskyldspresumpsjonen under hele etterforskningsperioden og til saken er endelig avsluttet med fellende dom.

I utgangspunktet skulle en etter ordlyden anta at prinsippet formelt opphørte å gjelde etter at vedkommende ikke lenger var å anse som siktet, for eksempel fordi saken er henlagt eller det er avsagt frifinnelsesdom. Domstolen har imidlertid lagt til grunn at prinsippet gjelder dersom den frifunnede reiser erstatningssak,¹⁶ men kanskje ikke dersom fornærmede eller etterlatte krever erstatning fra siktede.¹⁷ Det samme må gjelde dersom saken er henlagt av påtalemyndigheten. Derimot vil påtalemyndigheten ikke være bundet av art 6(2) i en gjenopptagelsessak, her har vedkommendes skyld blitt "bevist etter loven".¹⁸ Skyld må også anses "bevist etter loven" dersom siktede har vedtatt forelegg eller er meddelt påtaleunntatelse etter straffeprosessloven § 69 som han ikke har brakt inn for retten.

Et spørsmål som kan reise tvil er i hvilken utstrekning art 6(2) gjelder dersom det ikke er mulig å fremstille en person for retten for slik å "bevise skyld etter loven". I praksis har spørsmålet oppstått hvor en person har tatt livet av nærstående for deretter å ta sitt eget liv. I slike tilfeller kan det være et sterkt behov for at politiet offentlig fastslår de faktiske forhold for å unngå spekulasjon slik at et lokalsamfunn kan falle til ro. Det må i et slikt tilfelle trolig være adgang til å gi de nødvendige opplysninger i en nøktern form.¹⁹

6.4.4.2 *Nærmere om innholdet i artikkel 6(2)*

Det grunnleggende innhold i uskyldspresumpsjonen er at personer under straffeforfølgelse ikke skal bli utsatt for uttalelser fra offentlige myndigheter om at de er skyldige før dette er bevist og avgjort av kompetent myndighet.²⁰ En siktet skal heller ikke bli behandlet som om han var skyldig uten at dette er avgjort av kompetent myndighet.²¹

Det avgjørende er om uttalelsene eller behandlingen innebærer skyldkonstatering. Det vil således i utgangspunktet ikke være i strid med uskyldspresumpsjonen å gi uttrykk for at etterforskingen har etablert mistankegrunnlag.²² Opplysning for eksempel om at en person er under etterforsking, er fengslet, har tilstått osv. vil således ikke krenke uskyldspresumpsjonen, men det bør ofte tillegges at skyldspørsmålet vil bli avgjort av retten. Uttales derimot at vedkommende er skyldig, at det ikke kan være tvil om hans skyld, at han har begått handlingen osv., er uskyldspresumpsjonen trådt for nær.

Opplysninger til mediene om endelige "positive" påtalevedtak (vedtatt forelegg, påtaleunntatelse som ikke er brakt inn for retten, overføring til konfliktråd) vil neppe i seg selv være

¹⁶ Sekanina, A 266-A (1993). Se også Rt 1994 side 721, Rt 1994 side 729, Rt 1994 side 732, Rt 1996 side 864 og Rt 1997 side 504.

¹⁷ Høyesterettsdom 24. september 1999 (Tengs-saken, dissens 3-2)

¹⁸ Ender gjenopptakelsessaken med frifinnelse stiller det seg selvsagt annerledes.

¹⁹ Det kan for øvrig spørres om konvensjonen beskytter avdøde personer.

²⁰ Se for eksempel Barberà, Messegue og Jabardo A 146 (1988) hvor det heter uskyldspresumpsjonen vil bli krenket dersom en avgjørelse "reflects the opinion that he is guilty" uten at dette tidligere er bevist etter loven (para 91).

²¹ Se kommisjonsavgjørelse i Krause No 7986/77 DR 13 (1978) page 73.

²² Se kommisjonsavgjørelse i DR 27 (1982) side 37 hvor det uttales (side 43): "the authorities ... do not violate Article 6(2) if they state that suspicion exist, that people have been arrested, that they have confessed etc. What is excluded, however, is a formal declaration that somebody is guilty."

i strid med uskyldspresumpsjonen, men kan som nevnt foran være utelukket av andre grunner. For tiltalebeslutninger og siktelser gjelder det samme, men det kan etter omstendighetene være nødvendig å klargjøre at slike påtalevedtak bare innebærer mistankekonstatering og at skyldspørsmålet ikke er avgjort.

Beslutninger om bruk av tvangsmidler faller isolert sett utenfor artikkel 6 som gjelder avgjørelse av straffesaken.²³ Uttalelser fra aktor i et fengslingsmøte faller derfor utenfor, men på dette stadium av saken er det heller intet behov for å gå utover mistankekonstatering. Under hovedforhandlingen kan aktor selvsagt i tråd med sin funksjon i prosessen gi uttrykk for at tiltalte er skyldig.

"Negative" påtalevedtak, særlig henleggelse, kan det også opplyses om uten hinder av uskyldspresumpsjonen. Det gjelder også henleggelse etter "bevisets stilling". Gis nærmere begrunnelse av henleggelsen, må enhver skyldkonstatering unngås.

Etter at frifinnende dom er avsagt må det selvsagt ikke gis uttalelser om at vedkommende likevel er skyldig eller på annen måte reises tvil om grunnlaget for straffedommen.

6.4.4.3 Særlig om uttalelser til mediene på etterforskningsstadiet

For politiet er nok faren for å krenke uskyldspresumpsjonen størst innledningsvis i etterforskingen, for eksempel ved stor pressepågang etter en opprørende forbrytelse. Strasbourg-organene har i flere avgjørelser drøftet uttalelser fra politiet under etterforskingen:

I den såkalte Krause-saken²⁴ uttalte den sveitsiske justisministeren på fjernsynet forut for hovedforhandlingen bl.a.:

“Petra Krause cannot be considered simply as a Palestinian fighter for freedom. She is a person who has committed common law offences - offences in connection with explosives - and she must accept responsibility for this. In autumn she will have to stand trial as a prisoner on remand. One cannot fight against terrorism by releasing terrorists.”

Kommisjonen fant ikke brudd på konvensjonen siden statsråden hadde lagt til at Petra Krause ville bli stilt for retten.

Heller ikke i X v Austria²⁵ ble det konstatert brudd. I en pressemelding uttalte politiet bla :

“It emerges from the ... investigation ... that the baby was, in all probability, killed by its grandmother ...”

....

The grandmother, who denies having committed the crime, has been temporarily admitted to the V... neurologic clinic...”

Kommisjonen kom til at den første uttalelsen, isolert sett kom "very close to asserting the applicants guilt and are open to criticism on that account", men fremhevet at siste del av uttalelsen i noen grad “restores the doubt as to someone whose guilt has not been proved”.

²³ Se også Rt 1997 side 112 og Rt 1998 side 116.

²⁴ No 7986/77 Krause DR 13 (1978) side 73

²⁵ No 9077/80 DR 26 (1981) page 211

De to nevnte kommisjonsavgjørelsene er avsagt i 1978 og 1980. Det kan tenkes at resultatet ville blitt et annet om saken hadde blitt behandlet av domstolen i dag i lys av senere praksis.

Den sentrale avgjørelsen fra domstolen på området er *Allenet de Ribemont*²⁶ hvor domstolen fant at uskyldspresumpsjonen var brutt. På en pressekonferanse gav den franske innenriksministeren og to høyere offiserer i politiet i Paris uttalelser bl.a. om Mr. Riebemont før hans sak var prøvet for retten. Bl.a. ble uttalt:

“The instigator (anstifteren), Mr De Varga, and his acolyte (medhjelper), Mr de Ribemont, were the instigators of the murder. The organiser was Detective Sergeant Simoné and the murderer was Mr Frèche.” (para 11)

Retten uttalte:

“(I)n the instant case some of the highest-ranking officers in the French police referred to Mr Allenet de Ribemont, without any qualification or reservation, as one of the instigators of a murder and thus an accomplice (medskyldig) in that murder. This was clearly a declaration of the applicant's guilt...” (para 41).

6.5 Absolutt sannhetsplikt ved uttalelser til mediene?

Det er ikke nedfelt noen formell norm som direkte fastsetter sannhetsplikt for påtalemyndighetens tjenestemenn. Det er likevel ingen tvil om at den alminnelige oppfatning er at det som sies må være sant. I noen tilfeller kan likevel dette prinsippet komme under press. Til illustrasjon av problemstillingen skal nevnes et par saker:

Usann opplysning om at det ikke var foretatt pågrepelse i spionsak

Dagbladet forela i september 1965 forlydender om at en kvinne var fengslet, siktet etter straffeloven § 90 for spionasje, for to adjutanter ved Overvåkingssentralen. Overvåkingssjefen (Bryn) hadde gitt ordre om at man "måtte holde tett for enhver pris" om den pågrepelse som faktisk var foretatt. Ved første henvendelse 21. september svarte adjutanten at han var fullstendig uten kjennskap til saken og at det måtte bero på en misforståelse til tross for at han arbeidet med etterforskningen av saken. Ved fornyet henvendelse 23. september svarte en annen adjutant som også arbeidet med saken at det kun var rykter som ikke hadde noe med det faktiske forhold å gjøre.

Dagbladet anmodet Sivilombudsmannen om å uttale seg om flg. "prinsippspørsmål": "Er det kritikkverdige av embedsmenn i det norske politi å svare direkte i strid med sannheten, mot bedre vitende, når det rettes spørsmål om et menneske som i stillhet er anholdt, siktet og satt i varetektsfengsel?"

Saken ble forelagt overvåkingssjefen, statsadvokaten og riksadvokaten til uttalelse. Overvåkingssjefen fremholdt at taushetsplikten må være absolutt "så langt og så lenge det er tale om journalister som erfaringsmessig mangler evne og vilje til å forstå Overvåkingstjenestens problemer", men trakk ikke noen klar konklusjon m h t om det var berettiget å lyve. Statsadvokaten (Dorenfeldt) anførte at det var klart at tjenestemennene var bundet av taushetsplikt, men føyde til: "Ikke desto mindre finner jeg det uheldig at det er gitt direkte uriktige opplysninger til pressen. Overvåkingssjefen burde instruert sine underordnede om at ingen opplysninger skulle gis pressen eller andre utenforstående, men at dette måtte skje i en slik form at man unngikk å gi direkte misvisende eller uriktige opplysninger." Riksadvokaten (Aulie) sluttet seg til statsadvokatens uttalelse og tilføyde: "Det heldigste ville være om Overvåkingens tjenestemenn på grunn av deres særegne tjeneste hadde instruks om aldri å uttale seg til pressen om verserende overvåkingssaker ...".

²⁶ *Allenet de Ribemont* A 308 (1995)

Sivilombudsmannen (Schei) uttalte at selv om tjenestemennene var bundet av sin taushetsplikt kunne ikke det berettiget dem til å gi positivt uriktige uttalelser til pressen. Ombudsmannen var enig med statsadvokat og riksadvokat i at forholdet var uheldig. "Heller ikke hensynet til den alminnelige tillit til opplysninger fra politiet ville være tjent med at politiet skulle kunne søke saker hemmeligholdt ved å gi direkte uriktige meddelser til pressen."

"Statsadvokat støtter politiløgn"

I forbindelse med at Vest Agder politidistrikt var i ferd med å avdekke innsmugling av et tonn hasj til Norge ble forespørslene fra pressen besvart med at den store politiaktiviteten skyldtes øvelser. Fædrelandsvennen tok saken opp med riksadvokaten og spurte om det prinsipielt er riktig og i samsvar med riksadvokatens alminnelige regler at politiet har anledning til å lyve. Henvendelsen ble overlatt statsadvokaten til besvarelse.

Statsadvokaten (førstestatsadvokat Dahl) bemerket innledningsvis at det i riksadvokatens retningslinjer ikke er sagt noe eksplisitt om riktigheten av de opplysninger som gis, men "det har alltid vært et selvfølgelig utgangspunkt at de opplysninger som gis skal være korrekte, enten opplysningene gis på eget initiativ eller som svar på konkrete spørsmål."

I statsadvokatens avgjørelse fremholdes videre bl.a. følgende:

"Det er et faktum at den skjerpede konkurransen mellom mediene gjør at det ikke lenger er mulig å bevirke at en avis eller TV-stasjon venter noen dager med å gå ut med en sak, selv om politiet fremholder de alvorlige følgene en offentliggjøring kan få for saken. Også når politiet opplyser at de ikke kan kommentere et spørsmål, vil saken bli omtalt."

Følgene av for tidlig eksponering blir ofte at avdekking og etterforskning av alvorlige saker blir vanskeliggjort, i verste fall umulig. Det var en slik situasjon politimesteren i Vest Agder befant seg i. Han visste at dersom spørsmålene ble besvart på den vanlige måten - ingen kommentar - ville saken bli omtalt og sjansen for å finne narkotikapartiet og pågripe gjerningsmennene ville, etter politimesterens vurdering, nærmest bli spolert."

"Det er et spørsmål om ikke utviklingen, både når det gjelder media og kriminalitetens omfang og alvorlighet, nå er kommet så langt at politiet i enkelte, helt spesielle tilfeller, blir tvunget til å handle som politimesteren i denne saken gjorde for å avverge betydelige samfunnsmessige skadevirkninger. Ansvar for å avverge disse skadevirkningene tilligger politimesteren, han kan ikke si som avisens nyhetsredaktør ... "Vi skal gi sannferdig informasjon om det vi får vite. Konsekvensene av det er ikke vårt ansvar."

Politimesterens avgjørelse i denne saken kan forankres i nødrettslige betraktninger hvor det er helt vitale verdier som står på spill. Et tilfelle hvor omtale av en sak vil kunne føre til drap eller alvorlig personskaade kan være et annet eksempel på en slik sak. Vedkommende tjenestemann i politiet eller påtalemyndigheten må i slike situasjoner ta en avgjørelse etter beste skjønn hvor konsekvenser må veies opp mot hverandre, herunder også de negative følger en desinformasjon av media vil kunne få for den alminnelige tilliten til at opplysninger fra politiet er riktige.

Jeg finner på bakgrunn av ovenstående ikke grunnlag for å konkludere med at politimesteren i dette tilfellet opptrådte regelstridig når han fravek prinsippet om at politiets opplysninger skal være riktige.

Det er imidlertid grunn til å understreke at media, bortsett fra i ekstreme tilfeller, fremdeles kan stole på at opplysninger som gis i dette distriktet er riktige."

Saken ble ikke brakt inn for riksadvokaten.

Det må slås fast som det helt klare utgangspunkt at det politi og påtalemyndighet sier skal være korrekt. Om unntak kan tenkes er et vanskelig spørsmål og kan under enhver omstendighet bare være aktuelt å vurdere i ekstreme situasjoner og da etter nødrettslige betraktninger.

6.6 Journalisters deltagelse ved politiaksjoner mv

Journalister og fotografer har fra tid til annen fått anledning til å følge politiet i arbeidet. Dette reiser noen særlige problemer. Opplysninger som fremkommer ved ransaker, pågripelser og lignende er åpenbart "personlige forhold" som omfattes av taushetsplikten etter straffeprosessloven § 61a. Også det forhold at noen er pågrepet, eller at det er foretatt ransaking rettet mot en person, vil i alminnelighet i seg selv være omfattet av taushetsplikten. Journalister er, selv om de måtte være invitert med av politiet, vanligvis å anse som "andre". Ansatte i politiet og påtalemyndigheten plikter derfor å hindre at de får kjennskap til taushetsbelagte opplysninger med mindre det er gjort særlig unntak fra taushetsplikten.

Riksadvokatens rundskriv av 12. februar 1981 representerer som nevnt et unntak fra taushetsplikten. I medhold av rundskrivet punkt IV nr. 4 bokstav a kan det "under hensyntagen til personvern og mulige uheldige virkninger for den videre etterforskning og saksbehandling" gis opplysninger til massemediene for å "medvirke til saklig og nøktern reportasje og omtale i massemedia om strafforfølgning og behandling av straffesaker." Spørsmålet her er om, og i tilfelle på hvilke vilkår, journalister kan få anledning til å følge politiet i tjenesten.

Riksadvokaten uttalte i et brev av 30. mai 1989 at det av bestemmelsene i straffeprosessloven § 61a flg. ikke kan utledes

"...noe absolutt forbud mot at pressen informeres om forestående aksjoner og gis anledning til å være til stede ved disse.

...

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 art. (Jf. straffeprosessloven § 61a første ledd og § 61b nr. 1.) Politiet må sørge for at materialet pressen har fått kjennskap til gjennom "deltagelse" i aksjonene, presenteres i en tilstrekkelig anonymisert form, med mindre opplysningene fra andre kilder allerede er kjent, jf. straffeprosessloven § 61b nr. 2 og 3."

Journalister med politiet på massasjeinstitutt

Politiet ransaket i september 1991 en del massasjeinstitutt for om mulig å fremskaffe bevis som kunne underbygge en allerede etablert mistanke om straffbar virksomhet. Pressen ble tatt med under aksjonen for å skape oppmerksomhet om at politiet gjorde noe med den ulovlige prostitusjonen og dermed oppnå en avskrekkende effekt. Riksadvokaten, som hadde bedt om en redegjørelse fra ledelsen ved Oslo politikammer på bakgrunn av presseoppslag om aksjonen, uttalte om taushetspliktspørsmålet bl.a.:

"En grunnleggende forutsetning for å gi taushetsbelagte opplysninger til media om straffesaker under etterforskning, er at det tas tilbørlig hensyn til de involvertes personvern. Det fremgår av det som er sagt ovenfor i tilknytning til ransakingskapitlets skånsomhetskrav, at dette hensyn verken var ivaretatt, eller i særlig grad synes vurdert av aksjonsledelsen. I den foreliggende sak var det en nærliggende mulighet for at taushetsbelagte opplysninger av strengt personlig karakter knyttet til personer som ikke kunne mistenkes for noe straffbart forhold, ville bli avslørt overfor journalister og fotografer. Det er riksadvokatens oppfatning at frem-

gangsmåten er i strid både med retningslinjene i ovennevnte rundskriv (riksadvokatens rundskriv fra 1981), og med reglene om taushetsplikt. Men krenkelsen av personvernet blir selv sagt vesentlig alvorligere, og straffverdigheten større, hvis politiet heller ikke har betinget seg noen kontroll med hvordan de avslørte opplysninger presenteres i mediene, jfr. nedenfor.

I relasjon til eventuelt mistenkte personer, ville saken befinne seg på anmeldelsesstadiet. At de mistenkte, med politiets mellomkomst, ble eksponert for representanter for massemedier, 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.

Politiet tillates å meddele massemediene opplysninger for å medvirke til en saklig og nøktern reportasje. Riksadvokaten er selv sagt innforstått 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 påtalemyndighet.

Hvor presse og medier gis anledning til slik aktiv deltagelse i politiets arbeid som i den foreliggende sak, må det likevel stilles strenge krav. Riksadvokaten har tidligere uttalt at det på prinsipielt og generelt grunnlag ikke er aktuelt å forby et slikt "samarbeid" mellom politiet og mediene.

....

I disse tilfeller må kravet om 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 oppslagsets innhold og form.

Det trenger ingen begrunnelse at nevnte forutsetninger må gjøres utvetydig klart på forhånd, slik at mediene selv kan vurdere om de vil delta i "samarbeidet" på de angitte vilkår."

"Heroinflyten til Oslo sett fra bakkenivå"

En journalist og en fotograf fra Aftenposten fulgte URO-patroljen ved Oslo politikammer, Narkotikaseksjonen en kveld i mai 1994. De hadde fått klarering til å være med av seksjonsledelsen. Ved ransaking av en leilighet fikk de to raskt komme inn og det ble ikke gjort klart for dem som ble pågrepet i leiligheten at de var fra pressen før ransakingen i det vesentlige var avsluttet og de pågrepne skulle tas med inn til politikammeret for avhør.

Saken ble brakt inn for Sefo, Pressens faglige utvalg og Den europeiske menneskerettskomité.

Sefo mente at personvernet ikke var tilstrekkelig ivaretatt og at det var kritikkverdig at to fra pressen fikk være til stede under en aksjon mot en privat leilighet. Anmeldelsen for brudd på taushetsplikt ble foreslått henlagt idet det ble lagt avgjørende vekt på at lederen for ransakingen hadde fått beskjed fra sin overordnede om å ta med pressefolkene på oppdraget. Statsadvokaten henla saken selv om han mente "det objektivt sett foreligger taushetsbrudd fra politiets side". Riksadvokaten gav i klagesaken bl.a. uttrykk for:

1. "Opplysninger som fremkommer under en ransaking og pågripelse omfattes i utgangspunktet av politiets og påtalemyndighetens taushetsplikt, jf. straffeprosessloven § 61a.

....

2. ...

Riksadvokaten har tidligere uttalt at det på prinsipielt og generelt grunnlag ikke er aktuelt å forby et samarbeid mellom politi og journalister og hvor pressens representanter gis anledning til "aktiv observasjon" av politiets arbeid, endog ved ransaking og pågripelse. Et slikt samarbeid vil i seg selv selvfølgelig ikke være et brudd på taushetsplikten idet det faller inn under unntaksbestemmelsen. En annen side er at riksadvokaten flere ganger – se bl.a.

Lov og Rett 1992 side 527 (særlig side 536 og 537) – har advart mot denne form for samarbeid og påpekt de farer det medfører. I denne konkrete saken er det ikke påberopt at journalisten eller fotografen benyttet opplysninger fra ransakingen/pågripelsen 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 § 61c nr. 7 og 8 er gitt anvendelse.

3. Det følger av dette at spørsmålet om brudd på taushetsplikt og grov utforstand i tjenesten med rette er henlagt.”

Pressens faglige utvalg mente Aftenposten hadde brutt reglene om god presseskikk ved at deres medarbeidere ikke umiddelbart hadde informert om sin bakgrunn.

Klagen til Strasbourg gjaldt mulig brudd på artikkel 8 om retten til respekt for privatliv og familieliv. Klageren hevdet at det var i strid med hennes rettigheter under konvensjonen at politiet tillot de to fra avisen å komme inn i hennes hjem uten at hun ble informert om deres yrke og dermed uten hennes samtykke. Hun hevdet også at inngrepet i hennes rettigheter ikke var ”i samsvar med loven” og heller ikke ”nødvendig i et demokratisk samfunn”. Saken ble hevet fordi partene kom frem til en minnelig ordning som bl.a. omfattet:

1. ”Staten beklager den belastning det inntrufne har medført for NN. Justisdepartementet vil ta skritt for å utarbeide forslag til regler i påtaleinstruksen om politiets forhold til media.
2. NN mottar fra staten kr 15.000,- for ikke-økonomisk skade ...
...”

6.7 Deltagelse i program om uopklarte saker

Riksadvokaten gav 24. oktober 1990 retningslinjer for presentasjon av uløste straffesaker i TV-program. Om taushetsplikten i forhold til personer involvert i straffesaken uttalte riksadvokaten:

”I utgangspunktet favner taushetsplikten som følger av straffeprosessloven § 61a første ledd nr. 1 meget vidt. ”Personlige forhold” omfatter ikke bare forhold knyttet til personen i snever forstand eller familiære/huslige forhold. Også en så lite sensitiv opplysning som at en person har vært i den posisjon at det har vært naturlig å avhøre vedkommende som vitne, er ansett som et ”personlig forhold”. En uløst straffesak kan derfor ikke presenteres i TV uten at politiet må avdekke en lang rekke opplysninger som i utgangspunktet er belagt med taushetsplikt. Etter riksadvokatens syn vil det normalt ikke være aktuelt å bruke taushetsbelagte opplysninger på denne måte, hvis ikke en av unntaksbestemmelsene i straffeprosessloven § 61b foreligger.

...

Normalt bør politiet sørge for å innhente samtykke fra de som har krav på taushet.

....

Etter straffeprosessloven § 61b nr. 2 er taushetsplikt ikke til hinder for at opplysninger fra en straffesak brukes ”når individualiserende kjennetegn utelates”. Riksadvokaten forstår de uttalelser som er innhentet slik at en del taushetsbelagte opplysninger benyttes under henvisning til denne bestemmelse. Riksadvokaten advarer mot dette. Det ligger i selve formålet med programmet at presentasjonen må inneholde så mange individualiserende opplysninger at seerne kan gjenkjenne saken og den hendelse den knytter seg til. Det er da en nærliggende risiko for at personer som ikke har gitt sitt samtykke, men som er forsøkt ”anonymisert”, også blir gjenkjent. I beste fall vil dette være en beklagelig hendelse, og i verste fall et straffbart brudd på taushetsplikten.

Det siste unntak i § 61b omfatter de tilfelle hvor ingen berettiget interesse tilsier at opplysningene holdes hemmelig. Bestemmelsen nevner selv det praktiske tilfelle, nemlig hvor opplysningene er alminnelig kjent eller alminnelig tilgjengelig andre steder.

...

For den som sitter med all informasjon om saken vil det ofte være vanskelig å avgjøre hva som er "alminnelig kjent" og hva som bare er kjent innen politi og påtalemyndighet. Risikoen for at man av vanvare kommer til å røpe nye opplysninger er av denne grunn åpenbar. Særlig alvorlig er dette når opplysningene dreier seg om "personlige forhold". Riksadvokaten peker også på at bestemmelsen er avfattet i presens "... er alminnelig kjent". Siden det ofte vil være aktuelt å behandle relativt gamle, uløste, straffesaker, bør det tas i betraktning at opplysninger som "har vært" alminnelig kjent, ikke uten videre opphever taushetsplikten. Også de som på en eller annen måte har vært involvert i en medieomtalt politietterforskning, nyter godt av det glemselens slør et tidsforløp trekker over hendelsene."

Riksadvokaten omtaler også taushetsplikten av hensyn til den videre etterforskning og politiets arbeidsmetoder:

"Det er et ufravikelig krav at politiet selv må velge ut de saker som kan presenteres i et TV-program. Det må videre være politiets oppgave og ansvar å sørge for å kontakte de involverte med sikte på å oppnå samtykke til at taushetsbelagte opplysninger offentliggjøres i programmet. Et gitt samtykke må kunne etterspores.

Selv om politiet har valgt ut saken og forholdet til taushetsplikten er i brakt i orden, må politi og påtalemyndighet betinge seg rett til å nekte programmet sendt dersom det endelige resultat ikke er tilfredsstillende.

Riksadvokaten finner grunn til å presisere at avgjørelsen om politiet skal inngå samarbeid med et TV-selskap, hvilke saker som skal velges ut, og om det endelige resultat kan sendes, alle er avgjørelser som skal treffes på politisjefsnivå, eventuelt i samarbeid med vedkommende statsadvokat."

7. OMTALE AV GENERELLE SPØRSMÅL

7.1 *Rettslig utgangspunkt.*

Ytringsfriheten som demokratisk rett har vært beskyttet siden 1814. Statsadvokatene har samme rett til frimodige ytringer som andre borgere. For å sikre grunnlaget for den politiske debatt og kritikk, har enhver rett til frimodige ytringer om “Statsstyrelsen”. Men ytringsfriheten går lenger, idet enhver også har rett til frimodige ytringer om “hvilken som helst anden Gjenstand” (Grunnloven § 100). Bestemmelsen forbyr sensur av politisk, religiøs, kulturell og moralsk art. Men ytringsfriheten er ikke ubegrenset. Det fremgår av bestemmelsen, sammenholdt med konstitusjonell sedvanerett og straffelovens bestemmelser, at ytringsfriheten er undergitt rettslige begrensninger for å unngå misbruk. Etter Grunnloven §100 kan det ved lov settes straff bl.a. for uttalelser som krenker en annens ære eller oppfordrer til straffbare handlinger. Ytringsfriheten er også underlagt faktiske begrensninger gjennom bl.a. konsesjoner og medienes rett til refusjon av innlegg.

I den Europeiske menneskerettighetskonvensjonen (EMK) er ytringsfriheten nedfelt i artikkel 10, men også artikkel 9 (tanke-, samvittighets- og religionsfrihet) og artikkel 11 (forsamlings- og foreningsfrihet) bør nevnes i denne sammenheng. Etter artikkel 10 (1) har enhver rett til ytringsfrihet. Ytringsfriheten omfatter frihet til å ha meninger og til å motta og meddele opplysninger og ideer uten inngrep av offentlig myndighet og uten hensyn til grenser. Siden utøvelsen av disse friheter medfører plikter og ansvar, kan de etter artikkel 10 (2) undergis slike formregler, vilkår, innskrenkninger eller straffer som er foreskrevet ved lov og som er nødvendige i et demokratisk samfunn av hensyn til den nasjonale sikkerhet, territorial integritet eller offentlig trygghet, for å forebygge uorden eller kriminalitet, for å forebygge at fortrolige opplysninger blir røpet, eller for å bevare domstolenes autoritet og upartiskhet. Etter Menneskerettighetsdomstolens praksis er det først og fremst om inngrepet er ”nødvendig i et demokratisk samfunn” som er avgjørende.

Grunnloven forutsetter at ytringsfriheten kan bli misbrukt og derfor til en viss grad må praktiseres på egen risiko. Ytringer kan ikke bare være straffbare, men kan også lede til arbeidsrettslige reaksjoner. Det vil bare være aktuelt i svært sjeldne og helt ekstreme tilfeller. Etter tjenestemannsloven § 14 kan statsadvokater ilegges ordensstraff bl.a. for utilbørlig adferd i eller utenfor tjenesten som skader den aktelse eller tillit som er nødvendig for stillingen. Etter tjenestemannsloven § 15 kan statsadvokater avskjediges bl.a. når vedkommende ved utilbørlig adferd i eller utenfor tjenesten viser seg uverdigg til sin stilling eller bryter med den aktelse eller tillit som er nødvendig for stillingen. Avskjed må skje ved dom etter straffelovens ikrafttredelseslov § 10 eller ved fradømmelse av stillingen etter straffeloven § 29. Utvalget går ikke nærmere inn på i hvilke tilfeller ytringer vil kunne være avskjedsgrunn. Spørsmålet har ikke vært reist for domstolene, i alle fall ikke i nyere tid.

Rettslig sett er det således få begrensninger i statsadvokatenes rett til å ytre seg.

7.2 *Påtalerolle og ytringsfrihet*

I dagens kriminalitetsdebatt er bl.a. politikere, advokater og ansatte ved universitetene sentrale aktører. Statsadvokatene tar langt mindre del i debatten. Det er uheldig. Statsadvokatene kan gjennom sin kunnskap og erfaring bidra til en bredere og mer nyansert meningsutveksling. Er

påtalemyndigheten passiv og lite synlig kan debatten bli ensidig og føre til at viktige interesser ikke blir omtalt. Aktiv deltakelse må også antas å styrke påtalemyndighetens anseelse utad.

Det kan reises spørsmål om statsadvokatenes sentrale stilling i straffesaksbehandlingen bør innebære begrensninger i deres deltakelse i samfunnsdebatten utover det som følger av de rettslige skrankene. Påtalemyndigheten har som primær oppgave å håndheve straffebestemmelser og iredteføre brudd på straffelovgivningen. Den er del av den utøvende makt og mellomledd mellom rett og samfunn. Et grunnleggende element i statsadvokatenes yrkesutøvelse er lojalitet overfor innholdet av og formålet med bestemmelser gitt av den lovgivende makt. Statsadvokatene er også underlagt riksadvokatens instruksjonsmyndighet og plikter lojalt å følge hans instruksjoner og beslutninger.

Alvorlige, grunnleggende, konflikter mellom statsadvokaters syn og det verdissyn utøvelsen av påtalerollen innebærer er nok svært sjeldne. Men også statsadvokater vil naturlig nok fra tid til annen være uenige i innholdet i bestemmelser de har som yrke å håndheve, eller mene at straff er et feilslått virkemiddel for å regulere atferd på området. Også i slike tilfeller er det selvfølgelig utgangspunktet at frie meningsyttringer er av grunnleggende betydning for den debatt og kritikk som bør finne sted i et demokrati. Det må være "høyt under taket", også for synspunkter som strider mot det alminnelig aksepterte. Motstrid mellom en statsadvokats synspunkter og gjeldende rett vil sjelden ha negativ betydning for allmennhetens syn på påtalemyndigheten. Tvert imot vil ulike synspunkter ofte vekke sunn interesse og debatt. Men det er av stor betydning hvilken form som brukes. Synspunktene bør være gjennomtenkte og begrunnet. Folkeskikk er en selvfølge. Sjikanøse og nedlatende utspill vil normalt svekke den enkeltes troverdighet og debattens seriøsitet og vil, i beste fall, kun ha begrenset underholdningsverdi. Det er lite ønskelig at statsadvokatene bidrar til slik underholdning.

Alvorlig motstrid mellom egne synspunkter og gjeldende rett kan i helt spesielle tilfeller føre til personlige, etiske problemer for den enkelte statsadvokat. Det er ikke gitt at man verken kan eller bør utøve yrkesvirksomhet som strider mot egen grunnleggende overbevisning. For å bruke et eksempel fra et annet livsområde; man kan vanskelig være prest i den norske kirke og "privat" muslim. Utvalget går ikke nærmere inn på spørsmålet, som først og fremst er et personlig samvittighetsspørsmål.

7.3 Nærmere om deltakelse i samfunnsdebatten

Spørsmålet om deltagelse i den generelle samfunnsdebatten må avgjøres av den enkelte statsadvokat ut fra egne forutsetninger og muligheter og debattens form og innhold.

En sentral forutsetning for deltakelse er tilstrekkelige kunnskaper om det emnet debatten gjelder. Eksempelvis er informasjonsverdien av synspunkter på straffutmåling på et sakfelt liten dersom man ikke har tilstrekkelig kjennskap til rettspraksis på området. Man bør også legge stor vekt på å formulere egne synspunkter i en klar og enkel, men likevel presis form. Mer kompliserte utredninger kan nok brukes i en kronikk eller artikkel i et fagtidsskrift, men i redegjørelser og debatter ment for allmennheten vil en slik form lett føre til tap av interesse. Under debatter bør man sørge for å holde seg til temaet og unngå spontane og lite gjennomtenkte "hjertesukk". Den enkelte må også vurdere om tid og sted er velegnet for eventuelle kontroversielle synspunkter og for øvrig være forberedt på motsynspunkter, personlig fokusering og mulig kritikk. Et par eksempler kan belyse problemer som kan oppstå:

Under et møte om pornografi i Stortinget deltok statsadvokat Roshauw som innleder og deltaker i paneldebatten. En rekke stortingsrepresentanter og representanter fra pressen var til stede. Under debatten uttalte statsadvokaten spontant at hun selv ikke ville orke å anmelde en voldtekt. Reaksjonen uteble ikke. Hun ble utsatt for stor pågang fra pressen som også kontaktet riksadvokaten og embetslederen. Begge uttalte at de fant det naturlig å ha en "samtale" med Roshauw. Politikere tok i media "sterkt avstand" fra statsadvokatens uttalelser, idet de forsto uttalelsen som oppfordring til å ikke anmelde voldtekt.

Det er neppe uenighet om at offerets stilling i voldtektssaker fortjener seriøs debatt. Men eksemplet viser hvilke problemer som kan oppstå med "soloutspill" på feil sted, til feil tid og med uklart innhold. Møtet dreide seg ikke om voldtektsofres stilling i rettspleien, og utsagnet avsporet debatten om det tema møtet gjaldt. Uttalelsene var uklare og kunne lett misforstås av omgivelsene. De førte til ubehagelig fokusering på statsadvokatens person og motiver.

Statsadvokat Frønsdal uttalte at det etter hans mening var lite hensiktsmessig å anvende straff ved bruk av illegale narkotiske stoffer. Hans synspunkter førte til en omfattende debatt bl.a. med deltakelse av politikere, advokater, organisasjoner og enkeltpersoner. I forbindelse med debatten uttalte Frønsdal seg slik at allmennheten kunne få inntrykk av at også andre statsadvokater var enige med ham, men at de ikke våget å gi uttrykk for sitt syn av redsel for riksadvokatens reaksjoner. Frønsdals synspunkter førte til stor medieinteresse også for hans person.

Det er naturligvis konstruktivt og nødvendig å delta i den generelle debatten om vår narkotikapolitikk. Ved alvorlig motstrid må den enkelte selv vurdere om yrkesrollen kan utøves i strid med egen overbevisning som anført under punkt 7.2. Antagelser om kollegers synspunkter kan imidlertid være egnet til å bringe debatten bort fra dens prinsipielle innhold og over på spørsmål om intern uenighet som er omhandlet under punkt 7.6.

Deltakelse i direkte sendte debatter i radio og fjernsyn reiser særlige spørsmål. De fleste har liten erfaring med slik deltakelse og opplever det som stressende og uforutsigbart. Redselen for å "dumme seg ut for åpen skjerm" er reell og forståelig. Men slike programmer kan også gi gode muligheter for å nå frem med viktige synspunkter til mange. Etter utvalgets syn bør derfor påtalemyndigheten være positive til å delta også i slike programmer, men det er da selvsagt nødvendig med grundig forberedelse, jf. nedenfor under kapittel 9. Unntak kan likevel tenkes ut fra en samlet vurdering av tema, programform og øvrige deltakere. Målet for statsadvokatens deltakelse i samfunnsdebatten bør være å fremme synspunkter av betydning for allmennheten, ikke å opptre som underholdningsartister. Alvorlige emner med sterk følelsesmessig appell, eksempelvis innvandrerkriminalitet, seksuelle overgrep og vold mot eldre, fordrer seriøs behandling med mulighet for forsvarlig presentasjon av egne synspunkter. Behandles slike emner i programmer med preg av kjapp og overfladisk underholdning, bør det vurderes nøye om både en selv og etaten er bedre tjent med at en avstår selv om det vil innebære at påtalemyndigheten ikke er representert. Kjennskap til programmets form og øvrige deltakere kan gi holdepunkter for vurderingen av om deltakelse er riktig og forsvarlig. Uansett programform må man være klar over at den tid man får til rådighet som regel er sterkt begrenset. Det fordrer grundig forberedelse å gi synspunktene en kort og presis form. Det er som regel hensiktsmessig å drøfte med kolleger både tema og om man skal delta. Også på dette området i livet har man forskjellige anlegg og evner. Målet bør være at påtalemyndigheten blir representert på best mulig måte. I mange andre sammenhenger er det akseptert at den eller de av statsadvokatene som behersker området best, får oppdraget. Det samme bør være en rettesnor for deltakelse i direkte sendte programmer. Det ligger selvsagt ikke i dette noen begrensninger i den alminnelige ytringsfrihet, men en oppfordring til åpen

diskusjon om hvordan påtalemyndigheten i det enkelte tilfelle bør være representert. Det vises for øvrig til utvalgets råd og vink tatt inn nedenfor under kapittel 9.

I debatter i radio eller TV kan det bli spørsmål om å delta via telefon. Erfaring viser at slik deltakelse som regel gir dårligere mulighet for presentasjon av egne synspunkter enn personlig tilstedeværelse i studio. Det er også vanskelig å kommentere andres uttalelser dersom en ikke er til stede. Er det praktisk mulig, er det derfor utvalgets råd at den enkelte bør delta personlig i studio, i alle fall dersom det tema som diskuteres oppfattes som viktig.

Opptreden, utseende, språkføring og klesdrakt kan i TV-programmer trekke oppmerksomheten bort fra det saklige innhold. Tilsvarende gjelder ved fotografering til bruk i pressen. Utvalget går ikke nærmere inn på dette, utover å peke på at en bør tenke gjennom også slike forhold ved kontakt med mediene.

Deltakelse i debatter i aviser, tidsskrifter, på møter og seminarer o.l. bør skje i større utstrekning enn i dag. Debatter i slike fora fremstår ofte som mer forutsigbare enn debatter i fjernsyn og radio, og mulighetene for forberedelse er bedre.

Straffe- og prosesslovgivningen er i stadig endring. Statsadvokatene bør vie forslag om nye eller endrede lovbestemmelser innen eget fagfelt stor oppmerksomhet. Endringer har ofte vital betydning for de siktede, ofrene, rettssystemet, politiet og påtalemyndigheten. Som eksempel fra tidens debatt kan nevnes forslag om offentliggjøring av seksualdømtes identitet, utvidelse av politiets etterforskningsmetoder og straffesanksjonerte reguleringsbestemmelser. Normalt vil slike forslag bli forelagt riksadvokaten og alle, eller utvalgte, statsadvokatembeter til uttalelse. Det begrenser ikke statsadvokatenes rett til fritt å kunne uttale seg offentlig om forslagene. Det er formentlig på denne måten statsadvokatene har størst mulighet for å påvirke retts- og samfunnsutviklingen. Det er også ønskelig at statsadvokatene i større utstrekning enn i dag deltar i debatter om den rettsutviklingen som skjer gjennom rettspraksis.

7.4 Forholdet til riksadvokatens og statsadvokatdistriktets policy

Som nevnt under punkt 7.2 er statsadvokatene underlagt riksadvokatens instruksjonsmyndighet. Særlig riksadvokaten, men også statsadvokatdistriktet, har ofte generelle synspunkter på viktige fagområder. Det vil normalt være riksadvokaten, embetslederen eller den de utpeker som uttaler seg til mediene om den høyere påtalemyndighets generelle policy. I de fleste tilfeller er det enighet mellom statsadvokatene og riksadvokaten i slike spørsmål.

Det er likevel ikke helt uvanlig at statsadvokatene er uenige i riksadvokatens retningslinjer eller avgjørelser, eller riksadvokatens eller statsadvokatdistriktets mer generelle policy. Uenighet reiser spørsmål både om den enkelte statsadvokats lojalitetsplikt og hvordan offentlig uenighet bør møtes av riksadvokaten og embetslederen.

Med de begrensninger som er omhandlet i punkt 7.1 og punkt 7.2, må det legges til grunn at riksadvokaten og statsadvokatene har som felles mål at flest mulig synspunkter bør komme frem i den generelle samfunnsdebatten. Som hovedregel gjelder det også ved intern uenighet i faglige spørsmål. På den annen side fremstår påtalemyndigheten som en enhet overfor allmennheten. Det stiller krav til den form og fremgangsmåte den enkelte bør følge av hensyn til sin egen og påtalemyndighetens anseelse utad.

Eksempelene nevnt under punkt 7.3 belyser en del spørsmål som kan oppstå i praksis ved intern uenighet:

Statsadvokat Roshauws synspunkter, slik de ble formulert under møtet og senere referert i mediene, var i strid med riksadvokatens og statsadvokatembetets generelle policy. Statsadvokaten informerte verken riksadvokaten eller embetslederen om uttalelsene før de ble meddelt allmennheten gjennom mediene. Riksadvokaten tok ikke til motmæle mot statsadvokatens synspunkter. Hans uttalelse om at han fant det naturlig å ha en “samtale” med statsadvokaten, kunne (mis)oppfattes som ønske om sensur.

Statsadvokat Frønsdals synspunkter i narkotikadebatten var i strid både med gjeldende lovgivning og med riksadvokatens og statsadvokatembetets generelle policy. Heller ikke han informerte riksadvokaten eller embetslederen om sine synspunkter før de ble meddelt pressen, og riksadvokaten tok ikke til motmæle mot statsadvokatens synspunkter.

Et tredje tilfelle av motstrid oppsto i forbindelse med innføring av to-instansreformen. Førstestatsadvokat Dahl var uenig i riksadvokatens syn på jursystemet. Uenigheten kom til uttrykk i et avisinnlegg i Fædrelandsvennen. Innlegget var grundig og saklig. I forbindelse med offentliggjøringen sendte førstestatsadvokaten innlegget til riksadvokaten til orientering. Riksadvokaten tok heller ikke i dette tilfellet til motmæle mot førstestatsadvokatens synspunkter.

Eksempelene viser at det er behov for å se noe nærmere på form og fremgangsmåte ved intern uenighet både for riksadvokaten, embetslederne og statsadvokatene. Etter utvalgets syn kan det ofte være hensiktsmessig at statsadvokatene underretter riksadvokaten og embetslederen om kontroversielle synspunkter før de offentliggjøres for å få nyttige synspunkter, tilleggsargumenter og motforestillinger. Ut fra sin sentrale plassering, vil Riksadvokatembetet ikke sjelden ha informasjon av verdi både for innhold, form og hensiktsmessig tidspunkt for publisering. Det kan også være at det spørsmål som ønskes belyst bør ses i en større sammenheng, at det allerede er tatt initiativ for å løse problemet el. Uansett vil slik underretning kunne forberede riksadvokaten på utspillet og gjøre det mulig for ham å forberede henvendelser fra media. Utvalget understreker at slik forhåndsinformasjon stiller store krav til riksadvokatens og embetslederens håndtering av statsadvokatens orientering. Utvalget advarer mot enhver form for påvirkning som kan oppfattes som forsøk på sensur eller krenkelse av den enkelte statsadvokats ytringsfrihet.

Det kan så spørres hvordan riksadvokaten bør reagere på kontroversielle utspill fra statsadvokatene. Ofte vil han utsettes for mediepress og kanskje henvendelser fra politiske miljøer og Justisdepartementet. Ikke sjelden bør riksadvokaten uttale seg; spørsmålet er for eksempel så sentralt at ”ingen kommentar” gir lite mening. Det kan også dreie seg om et tema som det tidligere er tatt standpunkt til ved Riksadvokatembetet eller som riksadvokaten av andre grunner finner det ønskelig å kommentere. Med utgangspunkt i målet om at flest mulige synspunkter bør komme frem, antar utvalget at statsadvokatene og samfunnet for øvrig er best tjent med at riksadvokaten gir uttrykk for sine synspunkter i debatten i stedet for å meddele offentlig at han ønsker å “snakke” med statsadvokaten eller lignende. Det kan lett oppfattes som et ønske om å kneble den frie ytring. Også påtalemyndigheten er tjent med å synliggjøre at det er “høyt under taket” i eget hus. Statsadvokatene må på sin side være forberedt på motsynspunkter både fra riksadvokaten og fra kolleger. Grundig forberedelse minsker risikoen for motsynspunkter man ikke har tenkt over. Også riksadvokaten bør normalt underrette vedkommende statsadvokat om sitt motsynspunkt før publisering i media.

Etter utvalgets oppfatning kan disse synspunktene være veiledende også dersom det oppstår uenighet mellom en statsadvokat og det embetslederen eller andre har gitt uttrykk for som statsadvokatdistriktets generelle policy.

Ved intern uenighet er uttalelsenes form særlig viktig for å kunne oppnå en konstruktiv debatt. Utspill som fremstår som interne oppgjør eller personlig krangel, kanskje med skjulte motiver, for å ramme riksadvokaten eller kolleger er nok ”godt stoff”, men leder oppmerksomheten bort fra sakens realitet. Resultatet er gjerne at både debattantenes og påtalemyndighetens anseelse svekkes.

7.5 Generelle uttalelser basert på konkrete saker

Avgjørelser i enkeltsaker leder ofte til spørsmål om synspunkter av generell art. Med en enkelt sak som utgangspunkt kan det for eksempel reises spørsmål om straffnivået for en kategori forbrytelser, påtalemyndighetens prioriteringer, bruk av kildeopplysninger i narkotikasaker, vern av vitner, bruk av sakkyndige, påtalemyndighetens generelle syn på vilkårene for gjenopptagelse osv. Ikke sjelden vinkles spørsmålet som ”prinsipielt” nettopp fordi journalisten vet at påtalemyndigheten er svært tilbakeholden med kommentarer i enkeltsaker.

Som nevnt er det utvalgets syn at statsadvokatene bør delta i generelle debatter i større grad enn i dag. Men har debatten utspring i en enkeltsak man selv behandler eller har behandlet, krever deltakelse en særlig vurdering. Debatten vil lett dreie seg om enkeltsaken til tross for forsikringer om at diskusjonen skal foregå på et generelt nivå. Kjennskap til programmets vinkling og øvrige deltakere gir som regel gode holdepunkter for å vurdere en slik mulighet. Skrankene for omtale av enkeltsaker påvirkes ikke av at debatten angis å være ”generell”, se nærmere utvalgets drøfting av omtale av enkeltsaker i kapittel 8 nedenfor. Ved forespørsel om deltakelse i slike debatter må derfor den enkelte statsadvokat foreta samme vurdering som når det er spørsmål om informasjon direkte om saken. Er man forhindret fra å kommentere enkeltsaken, bør deltakelse ofte avslås. Det er en tilnærmet håpløs oppgave å nekte å kommentere enkeltsaken i et debattprogram når andre deltakere fremfører personlige synspunkter statsadvokaten er uenig i. Det er som regel heller ikke egnet til å skape tillit til påtalemyndigheten om ens bidrag reduseres til utsagn av typen ”dette er jeg avskåret fra å kommentere”. På den annen side bør det alltid vurderes om man virkelig er avskåret fra å kommentere saken. Det kan være en fordel at en debatt får den nødvendige motvekt fra en som kjenner enkeltsaken godt og som kan og vil kommentere den.

Det er ikke uvanlig at statsadvokater blir bedt om å gi generelle uttalelser eller delta i debatter med utspring i enkeltsaker behandlet av kolleger. Er det en mulighet for at debatten vil dreie seg om enkeltsaken, bør nok forespørselen i alminnelighet avslås. Retten til å gi uttalelser er selvsagt ikke større om andres saker enn egne. Men også der det kan utelukkes at debatten vil dreie seg om enkeltsaken bør man vise forsiktighet. Generelt sett gjør den enkelte statsadvokat klokt i å erkjenne at manglende kjennskap til enkeltsaken vil kunne ha sentral betydning for egne synspunkter. Eksempelvis er de fleste statsadvokater enige i at straffnivået i voldssaker er for lavt. Normalt vil man også gi uttrykk for sitt generelle syn dersom man blir spurt. På den annen side vil straffutmålingen alltid være knyttet til lovanvendelsen, handlingens objektive grovhet, skadens omfang, sakens alder, domfeltes subjektive forhold, tidligere straffer mv. Det tilsier at man bør vise forsiktighet dersom forespørselen har tilknytning til konkret sak. Verken den enkelte eller påtalemyndigheten generelt er tjent med at det kan hevdes intern uenighet når det rent faktisk er enighet for så vidt gjelder den konkrete saken. I

enhver debatt med utspring i andres saker bør spørsmålet om deltakelse drøftes med den statsadvokat som har, eller har hatt, ansvaret for saken.

På den annen side kan det i en del tilfeller være hensiktsmessig at statsadvokater deltar i generelle debatter som har sitt utspring i enkeltsaker uansett om de er behandlet av en selv eller av kolleger. Enkeltsaker skaper ofte generelle debatter av allmenn interesse. Et nærliggende eksempel er de siste årenes debatt om vilkårene for og behandling av gjenopptagelse. Statsadvokatene har deltatt lite i disse debattene. Det kan være uheldig, særlig fordi mediernes omtale av enkeltsaker lett kan gi inntrykk av at påtalemyndigheten har generell motvilje mot gjenopptagelse av alle saker. Det er selvsagt ikke tilfelle. Ved større deltakelse vil man kunne bringe balanse i debatten og motvirke uberettiget kritikk av påtalemyndighetens synspunkter og rolle i slike saker. Men er det en reell mulighet for at debatten vil berøre enkeltsaken, for eksempel ved at øvrige deltakere har direkte tilknytning til saken som etterforskere, involverte parter eller prosessfullmektiger, bør man vise stor varsomhet. Det gjelder særlig radio og TV hvor debatten kan utvikle seg i en uforutsett retning.

Det hender at en statsadvokat blir bedt om å delta i debatter for å formidle påtalemyndighetens generelle syn på faglige spørsmål, uten at det blir klarlagt på forhånd at debatten har sitt utspring i en konkret sak. Det har forekommet at statsadvokaten blir ubehagelig overrasket ved fremmøtet, fordi det viser seg at øvrige deltakere har tilknytning til en enkeltsak. Det sier seg selv at debatten i slike tilfeller sjelden vil bli holdt på et generelt plan. Slike situasjoner bør søkes unngått ved å klarlegge debattens tema og øvrige deltakere på forhånd. Skulle man unntaksvis oppleve at det til tross for forespørsel ikke gis opplysninger, eller opplysninger viser seg å være feilaktige, er det god grunn til å nekte deltakelse.

Statsadvokater utsettes fra tid til annen for offentlig kritikk som er, eller oppleves å være, uberettiget og krenkende. Kritikken kan ta form av beskyldninger om mangel på skjønn eller objektivitet, i alvorlige tilfeller påstander om straffbare forhold som dokumentfalsk, tilbakeholdelse av bevis eller grov uforstand i tjenesten. Når slike påstander fremsettes, vil oppmerksomheten i stor grad trekkes bort fra enkeltsaken og over på statsadvokatens personlige forhold. Oftest er det i slike tilfeller vanskelig å ta til motmæle uten samtidig å komme inn på den konkrete saken. Slike situasjoner er svært vanskelige å håndtere både personlig og kollegialt. Riksadvokaten reiser i praksis ikke tiltale for ærekrenkelser verken mot media eller den som har uttalt seg. Privat ærekrenkelsessak er sjelden anbefalelsesverdig; slike saker er tidkrevende, personlig belastende og kan lett gjøre "vondt verre". Spørsmålet er om den krenkede selv, eller vedkommendes kolleger, bør ta til motmæle mot kritikken og i så fall på hvilken måte.

Det er ikke uproblematisk å kaste seg inn en offentlig debatt om fremsatte påstander om egne eller kollegers personlige forhold. På den ene siden er allmennhetens hukommelse ofte kort. Mengden av informasjon som tilføres den enkelte gjennom mediene er enorm. Det som er nyheter den ene dagen druknes av nytt stoff den neste. Å forfølge uberettigede påstander kan lede til at påstandene får enda større oppmerksomhet og dermed et langt liv. Det må påregnes at debatten kan bli enda mer belastende enn det krenkende utsagnet isolert. På den annen side er skaden allerede skjedd for den enkelte og - i særlige tilfeller- også for påtalemyndigheten. Å la slike påstander stå uimotsagt kan lede til at allmennheten legger til grunn at påstandene er riktige. Den enkelte får ingen "oppreisning" og blir henvist til å gi sin versjon personlig til et utall av enkeltpersoner. Signaleffekten kan også være farlig, idet grensene forskyves for hvilke krenkelser man kan utsette statsadvokater for uten motbør.

Det vil i siste instans være opp til den enkelte om vedkommende selv vil gi uttalelser til media eller eventuelt gi kolleger tillatelse til det. Det kan ofte være fruktbart å drøfte problemet med kolleger man har tillit til. Det bør også vurderes om kronikker eller annen form for avisinnlegg er en bedre form enn intervju. Generelt sett gir kronikkformen bedre mulighet for presise uttalelser. På den annen side får slike innlegg mindre oppslag. Man må nok også være forberedt på at omtalen ikke nødvendigvis stanser etter det man selv anser som et saklig, avklarende, innlegg. Er temaet ”interessant”, kan det komme motinnlegg, lederkommentarer mv.

Påtalemyndigheten bør drøfte håndteringen av slike spørsmål oftere enn det som er tilfelle i dag.

7.6 Omtale av interne forhold og konflikter

I enhver organisasjon vil det tidvis oppstå uenighet, og noen ganger også konflikter, utover det rent faglige. På en arbeidsplass kommenteres naturlig nok også andres holdninger og opp-treden. Intern uenighet eller personlige synspunkter i interne diskusjoner vil, mildt sagt, sjelden ha verdi for allmennheten og har lite med det grunnleggende ønske om fri menings-ytring og deltakelse i samfunnsdebatten å gjøre. Den som offentliggjør innholdet av andres interne personlige synspunkter eller intern uenighet vil med rette oppfattes som illojal og sjelden komme godt ut av det personlig. Motivet vil som regel være å skade andre, ikke å skape seriøs debatt. “Lunsjdiskusjoner” på spalteplass i avisene er dessuten lite egnet til å skape et godt arbeidsmiljø og åpenhet på arbeidsplassen.

Som beskrevet i punkt 6.3.3 gir riksadvokaten ofte generelle synspunkter og retningslinjer om lov- og forskriftstolkning i tilknytning til avgjørelser av konkrete saker. Riksadvokatens synspunkter kan også innebære kritikk av politiets og påtalemyndighetens praksis på visse områder. Statsadvokatene gir ofte tilsvarende uttalelser til påtalemyndigheten i politiet. Det kan dreie seg om kritikk knyttet til bruk av tvangsmidler, oppbevaring av beslag, føring av dokumenter, uttalelser til pressen mv. Slike uttalelser vil ikke sjelden bli offentlige, for eksempel ved at de sendes ut til veiledning. Det stiller krav til påtegningenes form, innhold og til den fremgangsmåte man bør velge. Formen må være saklig, og innholdet grundig gjennomtenkt. Bruk av uttrykk som “uhørt” “meningsløst”, “tåpelig”, “ubegripelig” osv. må unngås. Nedlatende og arrogant form tar oppmerksomheten bort fra sakens realitet og fremmer ikke budskapet. Selvsagt må det heller ikke hevdes synspunkter det er liten dekning for. Eventuell kritikk må ikke gå ut over det nødvendige. Både riksadvokaten og statsadvokatene bør sørge for å underrette underordnet påtalemyndighet før mediene får tilgang til innholdet. Det er dårlig påtaleskikk at den kritikken retter seg mot, først får tilgang til den gjennom media.

8. OMTALE AV ENKELTSAKER

8.1 *Generelt*

Straffesaker vies stor oppmerksomhet i de fleste landsdekkende aviser. Det gjelder både i umiddelbar tilknytning til den straffbare handlingen, under etterforskningen, i forbindelse med påtalevedtaket (tiltale, utstedelse av forelegg, henleggelse) under sakens behandling for domstolene og på fullbyrdelsesstadiet. Omtalen baserer seg bl.a. på uttalelser fra aktørene (forsvarere, politiet, påtalemyndigheten, vitner, pårørende m.fl.), ikke sjelden ved at journalisten har drevet egen ”etterforskning”, eller ”oppøkende journalistikk”. I større saker gis fra tid til annen kommentarer i ledere og på annen måte. I TV2 gis omtale av straffesaker en sentral plass, men også NRK vier konkrete straffesaker mye oppmerksomhet.

Sentrale aktører i forbindelse med medias dekning av enkeltsaker er de siktedes, tiltaltes eller domfeltes forsvarere, men også andre advokater med interesse for den konkrete saken. Ikke sjelden kan uttalelsene oppfattes som forhåndsprosedyre av klientens sak i mediene. Det har også hendt at advokater gjennomgår, kommenterer og gir personlige vurderinger av siktedes eller vitners politiforklaringer eller gir personlige synspunkter på hva påtalemyndighetens vedtak eller domstolens avgjørelse bør bli mens saken er under behandling. Slike uttalelser har vært gitt på alle trinn av saksbehandlingen, dels gjennom intervjuer, men også i møter mellom advokater og journalister eller ved at det avholdes pressekonferanse.

Også universitetsansatte uttaler seg til mediene, gjerne som “eksperter” i strafferett og straffeprosess. Uttalelsene begrenser seg ikke alltid til generelle synspunkter om lovspørsmål, saksbehandling og straffutmåling, men kan også ta form av konkrete bevisvurderinger eller synspunkter på politiets fremgangsmåte i enkeltsaker. Ofte er uttalelsene basert på saksopplysninger fremkommet i mediene. Også slike uttalelser har vært gitt på alle trinn av straffesaksbehandlingen.

Under etterforskningen gir politiet informasjon om konkrete straffesaker. Uttalelsene gis som regel med basis i politiets informasjonsplikt overfor publikum. Det er likevel grunn til å tro at mediene også gis etterforskningsopplysninger ut over det som følger av denne plikten. Det kan skje på flere måter og er ikke nødvendigvis en følge av forsettlig brudd på taushetsplikten. For så vidt gjelder den høyere påtalemyndighet, opplyser pressens representanter at den er langt mer tilbakeholden med å gi opplysninger i enkeltsaker.

Det tilligger ikke medieutvalget å foreta noen bedømmelse av advokaters, universitetsansattes eller andre utenfor den høyere påtalemyndighets opptreden ut fra synspunkter om forsvarlighet, respekt for domstolene, advokatetikk og respekt for egen klient eller andre involverte i saken. Det er heller ikke utvalgets oppgave å drøfte journalisters integritet ved viderefremming av innholdet av slike uttalelser. Det sentrale spørsmålet for utvalget er om omfanget og formen av mediernes dekning av enkeltsaker bør føre til endring i den høyere påtalemyndighets forhold til mediene i slike saker. Utgangspunktet må i alle tilfeller dels være å bidra til balanse i mediernes og publikums syn på den konkrete saken gjennom saklig og nøktern opplysningsvirksomhet, dels å forhindre uberettiget kritikk og bidra til at den alminnelige tillit til den høyere påtalemyndighet opprettholdes.

Som omtalt i kapittel 7, er ytringsfriheten og ønsket om at flest mulig synspunkter kommer frem det sentrale utgangspunkt for vår deltakelse i debatter om generelle spørsmål. For uttalelser i enkeltsaker er utgangspunktet et annet, nemlig taushetsplikten om personlige forhold, forretningshemmeligheter og opplysninger det av hensyn til etterforskningen er nødvendig å hemmeligholde. Ved uttalelser til mediene må påtalemyndigheten foreta en avveining mellom taushetsplikten på den ene siden og publikums rett til informasjon på den andre. Avveiningen må baseres på et skjønn, som ofte er vanskelig. Som påpekt under punkt 6.1 er det et vidt felt mellom påtalemyndighetens taushetsplikt og plikten til å gi opplysninger.

Det er grunn til å spørre om den høyere påtalemyndighet har en for restriktiv holdning til å gi opplysninger som ikke omfattes av taushetsplikten i enkeltsaker. Pressens representanter mener det, og har pekt på at manglende informasjon fra påtalemyndigheten fører til at journalistene søker opplysninger hos mindre pålitelige kilder. Det kan lede til en ensidig, og noen ganger uriktig, faktisk fremstilling av saken.

Disse synspunktene må tas alvorlig. Også påtalemyndigheten må forholde seg til dagens medievirkelighet. Ensidig og uriktig mediedekning av enkeltsaker er egnet til å påvirke allmennhetens syn på saken og den alminnelige tillit til politiets og påtalemyndighetens faglige og etiske standard. Det er ønskelig at påtalemyndigheten bidrar til å gi korrekt informasjon. Det er dessuten uheldig dersom ofre for forbrytelser opplever uberettigede angrep og mistenkeliggjøring i mediene, uten at påtalemyndigheten bidrar til å skape saklig og nøktern balanse. Svært alvorlig er det om også dommere (fag- eller legdommere) påvirkes av ensidig eller uriktig informasjon i mediene. Det er et grunnleggende prinsipp i vår prosessordning at domstolene fatter sine avgjørelser på grunnlag av opplysninger fremkommet i retten. Utvalget har intet grunnlag for å fastslå at domstolens avgjørelser påvirkes av slik mediedekning, men det er alvorlig nok at faren er til stede og at mange tror at domstolenes avgjørelser påvirkes på denne måten.

Det er vanskelig å gi entydige råd om hvordan påtalemyndigheten skal møte mediedekningen i enkeltsaker. En del konkrete forslag vil bli behandlet nedenfor under punktene 8.2 til 8.7. Men fortsatt må det ved informasjon til mediene foretas en konkret vurdering der taushetsplikten, hensynet til etterforskningen, involverte personer og domstolenes oppgaver må avveies mot berettigede krav fra allmennheten om innsyn og skadevirkningene ved usaklig, uriktig eller ensidig mediedekning. Etter utvalgets syn er det mulig å bedre informasjonen om enkeltsaker uten endringer i bestemmelsene om taushetsplikt.

8.2 Etterforsningsstadiet

Under etterforskningen er det politiets oppgave å gi uttalelser til mediene med mindre annet er uttrykkelig bestemt. Det gjelder samme bestemmelser om taushetsplikt for politiet som for den høyere påtalemyndighet. I tillegg gjelder riksadvokatens rundskriv og interne instruksjoner for politiets meddelelser til mediene.

Det sentrale formålet med enhver etterforskning er etter straffeprosessloven § 226 å skaffe til veie opplysninger for avgjørelsen av spørsmålet om tiltale, og å tjene som forberedelse for sakens behandling i retten. Etterforskning mot en mistenkt person skal søke å klarlegge både det som taler mot ham og det som taler til hans fordel. Etterforskningen skal gjennomføres slik at ingen unødig utsettes for mistanke eller ulempe.

Det sier seg selv at offentliggjøring av saksopplysninger under etterforskningen kan skade målet med etterforskningen og ivaretagelsen av de sentrale rettighetene etter straffeprosessloven § 226. Det kan også vanskeliggjøre den høyere påtalemyndighets og domstolenes senere behandling av saken. Utvalget går ikke i detalj inn på uttalelser under etterforskningen. Dels fordi dette i utgangspunktet er politiets oppgave og derfor faller utenfor utvalgets mandat som er begrenset til den høyere påtalemyndighets forhold til mediene. Dels viser utvalget til at Den norske advokatforening og riksadvokaten i fellesskap har nedsatt et utvalg som skal se spesielt på offentlige uttalelser fra politiet og forsvarerne i etterforskningsfasen.

Normalt kommer sakene inn til statsadvokatembetene først når etterforskningen er avsluttet og politiet fremmer forslag til påtaleavgjørelse. Bare de alvorligste straffesakene blir vanligvis registrert ved embetene på et tidligere tidspunkt. Som nevnt under punkt 6.4.1.1 kan allerede en opplysning om at det er iverksatt etterforskning mot en person være underlagt taushetsplikt. Embetenes kontorphonale bør derfor ikke gis ansvar for å opplyse om en sak er registrert og hvilken statsadvokat som i så fall har ansvaret for saken. Normalt bør kontorphonalet i slike tilfeller registrere henvendelsen og underrette om at embetet vil gi tilbakemelding så snart som mulig. Det vil deretter være opp til statsadvokaten å avgjøre hvilke opplysninger som kan gis innenfor grensene for taushetsplikten. Det understrekes at det er grunnleggende for tilliten mellom mediene og statsadvokatene at journalisten kontaktes snarest mulig. Det bør utarbeides klare rutiner for slike henvendelser ved alle embetene. Det kan på denne måten unngås at journalister får ”napp på fisketurer” der de er ute etter opplysninger om en sak de aner konturene av og som det ikke er ønskelig å offentliggjøre.

Det spørsmålet som skal drøftes her er om, og eventuelt hvordan, den høyere påtalemyndighet som påtaleansvarlig bør reagere dersom politiet eller andre gir uttalelser som kan skade etterforskningen eller hensynet til de involverte personer og instanser. Utvalget tar som en forutsetning at det er innhentet de nødvendige opplysninger fra etterforskningsmaterialet før det overhodet er aktuelt å gi noen uttalelser.

Normalt vil det være mest hensiktsmessig å gi instruks direkte til vedkommende politidistrikt gjennom politimesteren eller den påtaleansvarlige om den videre håndtering av opplysninger til mediene. Det kan skje ved at statsadvokaten i møter med den påtaleansvarlige i politiet og etterforskerne planlegger den videre informasjon. Det gjelder både hvem som skal gi informasjon og innholdet av denne. Det må understrekes at påtalemyndigheten må ha en sentral rolle når mediehandlingen planlegges. I saker med stor allmenn interesse der journalistene jevnlig innhenter opplysninger fra flere kilder, kan kontakten med politiet medføre et omfattende arbeid fordi man jevnlig må forholde seg til nye opplysninger som tilflyter allmennheten. Slike saker er imidlertid sjeldne.

I hvilken grad statsadvokatene aktivt skal bidra offentlig med opplysninger og korreksjoner innenfor rammene av taushetsplikten i etterforskningsfasen er et vanskeligere spørsmål. Det vil avhenge av opplysningenes art og skadevirkninger, avveiet bl.a. mot kravet om senere åpen og objektiv vurdering av påtalespørsmålet. Etter utvalgets mening vil det regelmessig være uheldig om statsadvokatene omtaler enkeltopplysninger i mediene. Dersom det gjøres, bør politiet alltid underrettes. Det kan imidlertid neppe skade verken etterforskningen, politiets anseelse eller egen objektivitet å gi uttalelser på et mer generelt nivå. Eksempelvis kan det være grunn til offentlig å påpeke hvilke skadevirkninger det kan ha for saken og personvernet å offentliggjøre innholdet av politiforklaringer eller fotografier av de involverte. Normalt bør trolig statsadvokatenes uttalelser på dette trinn først og fremst gjelde de generelle prinsipper

om personvern og etterforskning nedfelt i vår prosessordning, ikke enkeltopplysninger i straffesaken.

I visse helt spesielle saker har forsvareren og andre, herunder journalister, i etterforskningsfasen fremkommet offentlig med massiv kritikk av etterforskningsmetoder, etterforskere eller påtaleansvarlige. Det påstås for eksempel at det er nyttet ulovlige tvangsmidler eller kritikkverdige avhørsmetoder. Det er ikke alltid mulig for påtalemyndigheten i politiet å imøtegå slik kritikk mens etterforskningen pågår. Har den offentlige arena blitt dominert av personer som angriper sider ved etterforskningen og personer som forestår den, kan det feste seg et svært uheldig bilde av politiet og påtalemyndigheten hos befolkningen. Er kritikken uberettiget, kan det spørres om ikke statsadvokaten etter gjennomgang av saken *på eget initiativ* bør imøtegå kritikken. Det er uheldig at slik kritikk får feste seg. Normalt vil de påstått kritikkverdige forhold ikke inngå som en del av bevisvurderingen ved påtaleavgjørelsen eller ved den senere behandlingen av saken i retten. Hensynet til objektiv påtalebedømmelse eller respekten for domstolens senere behandling av saken vil derfor regelmessig ikke være til hinder for å imøtegå kritikken. Aktiv imøtegåelse vil normalt heller ikke krenke noens personvern. Det er i denne forbindelse grunn til å påpeke at personer som over tid holder en høy medieprofil for å styrke sin egen sak neppe har et berettiget krav på at opplysningene ikke imøtegås. Det hender at slik kritikk har sitt grunnlag i manglende kunnskap om prosessregler. Som det fremgår av spørreundersøkelsen blant statsadvokatene oppleves da også manglende kunnskap hos journalister som vanskelig i kontakten med mediene. Etter utvalgets syn bør statsadvokatene i slike tilfeller vurdere å korrigere feilopplysninger. At det kan være pedagogisk vanskelig, særlig dersom man opplever mediedekningen som fiendtlig, bør man ta som en utfordring. Er de opplysningene statsadvokatene offentlig går ut med riktige, saklige, nøkterne og lette å forstå, kan korrigeringer bidra til å skape balanse i den offentlige fremstilling. For å sikre en klar fremstilling, kan kronikker eller pressemeldinger være hensiktsmessig fremgangsmåter. Skjer korrigeringer gjennom intervjuer, bør man sikre seg rett til å gjennomgå intervjuet før publisering.

Journalister kan være uenige i den måten politiet informerer om enkeltsaker. Misnøyen kan komme til uttrykk ved direkte henvendelser til den høyere påtalemyndighet eller ved kritikk mot politiet i mediene. Direkte henvendelser bør i alminnelighet behandles som klagesak selv om straffeprosessloven § 59 a om klagerett ikke kommer direkte til anvendelse. Vanlig saksbehandling tilsier at klagen må være skriftlig, og politiet må få anledning til å uttale seg. Det klargjør faktum og gir grunnlag for ordinær, skriftlig avgjørelse som senere meddeles klageren og politiet. Muntlige diskusjoner med journalister om politiets mediehåndtering kommer det neppe noe godt ut av. Er det grunnlag for kritikk mot politiet, er det god påtaleskikk å følge orienteringsrutinene beskrevet under punkt 7.6. Fremsettes kritikk mot politiet i mediene, vil det normalt være opp til politiet å avgjøre hvordan kritikken skal møtes.

Det er vanlig at den høyere påtalemyndighet pålegger politiet å innhente opplysninger eller foreta ytterligere etterforskning før påtaleavgjørelsen. Pålegg gis på interne påtegningsark som er unntatt offentlighet som nærmere beskrevet i punkt 6.2. Det forhindrer ikke at også slike pålegg kan bli offentlig kjent gjennom ulike kanaler. Også dette stiller naturlig nok krav til påtegningenenes form og innhold som beskrevet under punkt 7.6.

8.3 Offentlighet og uttalelser på påtalestadiet

8.3.1 Innledning

Med ”påtalestadiet” tenker utvalget på perioden fra saken er oversendt fra politiet til den høyere påtalemyndighet med forslag til påtaleavgjørelse (tiltale, henleggelse mv.) og til det er truffet påtaleavgjørelse i saken.

Journalister ønsker ofte å få vite hvilken statsadvokat som har ansvaret for saken. I alminnelighet bør de få vite det. Statsadvokaten er personlig ansvarlig for fremdriften og avgjørelsen i saken og har etter oversendelse selv ansvaret for hvilke opplysninger som skal gis til mediene. Ved Riksadvokatembetet er dette annerledes. Enkelt saker forberedes i alminnelighet av en av statsadvokatene, men avgjørelsen treffes av riksadvokaten eller assisterende riksadvokat. Opplysninger om hvilken statsadvokat som behandler saken ved Riksadvokatembetet er derfor opplysninger om den interne arbeidsordningen der. Statsadvokatene bør overlate til Riksadvokatembetet å avgjøre hvilke opplysninger som skal gis og bør derfor ikke gi opplysninger om hvem som behandler saken ved embetet.

Det er nødvendig å danne seg en klar oppfatning av hvilke opplysninger som kan gis og ha en plan for den videre informasjon.

På dette trinn av saksbehandlingen vil det for den høyere påtalemyndighet kunne oppstå tilnærmet samme spørsmål om informasjon til mediene som for politiet under etterforskningen. Det er likevel den vesentlige forskjell at hensynet til etterforskningen sjelden vil være et argument mot å gi opplysninger. Men for øvrig vil den høyere påtalemyndighet måtte foreta den samme vurdering der taushetsplikten og respekten for domstolens senere behandling av saken vil måtte avveies mot ønske om å gi forsvarlig og balansert informasjon.

Etter utvalgets syn er det ikke mulig å gi et fasitsvar på hvilke opplysninger som bør og kan gis. Forholdene i de enkelte sakene kan være vidt forskjellige. Noen konkrete spørsmål finner likevel utvalget grunn til å se nærmere på.

Journalister henvender seg ofte til påtalemyndigheten for å få bekreftet eller avkreftet opplysninger i enkelt saker. Ikke sjelden har de da allerede atskillig informasjon fra andre kilder. Spørsmålet kan eksempelvis være om et forhold er tilstått eller ikke, om det foreligger vitneforklaringer av betydning for påtalespørsmålet eller tekniske bevis. Dessuten tipper journalister ikke sjelden om faktiske forhold, og treffer. Ved slike henvendelser må man være oppmerksom på at selv om journalistens opplysninger er riktige, innebærer det ikke at opplysningene er ”alminnelig kjent”, jf. straffeprosessloven § 61b nr. 3. En bekreftelse fra statsadvokaten kan da være et brudd på taushetsplikten. Men er opplysningene allerede offentliggjort, er ikke taushetsplikten til hinder for å bekrefte korrekte opplysninger.

Opplysninger om innstillinger til overordnet ledd i påtalemyndigheten bør som hovedregel fortsatt ikke gis. Bare i helt spesielle saker kan det være behov for å gi opplysning om innstillingen, men samtykke fra overordnet påtalemyndighet må i så fall innhentes først.

8.3.2 Kommentarer til beslutning om henleggelse

Henleggelse av straffesaker gjøres i alminnelighet ved en standardisert begrunnelse, vanligst er henleggelse etter ”bevisets stilling”. Nyttens denne begrunnelsen kommentere i alminnelighet ikke bevisvurderingen. Utvalget mener denne praksis bør fortsette. Opp-

lysninger om hvor nær, eller langt fra, man var en positiv påtaleavgjørelse vil bare skape uro og er uheldig også av andre grunner.

I enkelte saker kan en henleggelse fremstå som uforståelig for ofrene, deres pårørende eller vitner. Eksempelvis kan det gjelde saker der det ikke foreligger rimelig tvil om de faktiske forhold, men saken henlegges likevel etter bevisets stilling fordi det er tvil om de subjektive vilkår for straff er til stede eller om gjerningspersonen var tilregnelig (ikke sinnssyk). Også i slike tilfeller unnlates det ofte å gi nærmere begrunnelse fordi hensynet til gjerningspersonen har vært vurdert som viktigere enn hensynet til ofrene og deres pårørende. Det er lett å forstå at ubegrunnede henleggelse lett kan føre til negativ omtale i mediene, ikke minst dersom de møtes med ”ingen kommentar” fra påtalemyndigheten. Det er uheldig. Etter utvalgets mening bør påtalemyndigheten i enkelte saker vurdere å gi en nærmere forklaring for henleggelsen selv om det kan være belastende for de involverte. Når avgjørelsen blir forstått av fornærmede og andre, vil det sjelden være grunnlag for kritikk mot påtalemyndigheten. Det ligger utenfor utvalgets oppgave å gå inn i den vanskelige avveiningen av i hvilken utstrekning henleggelse bør begrunnes. Men et element i vurderingen bør være om avgjørelsen vil bli offentlig kjent og hvordan begrunnelsen i så fall vil bli oppfattet av de berørte og allmennheten. I noen saker kan det være grunn til å formulere en henleggelsesbeslutning slik at den kan offentliggjøres etter sladding av taushetsbelagte opplysninger.

I enkelte saker kan en henleggelse uten begrunnelse også lede til uheldige rykter og usikkerhet. Som eksempel kan nevnes drap der gjerningspersonen begår selvdrap etter handlingen. Slike tilfeller omtales ofte som ”familietragedie”, uten at det opplyses hvem som begikk drapshandlingen. Det kan skape uklarhet og rykter som kan være en sterk tilleggsbelastning for offerets familie og pårørende. I slike tilfeller bør i første rekke offerets og gjerningspersonens familie underrettes om det faktiske forhold. Blir saken omhandlet offentlig, bør påtalemyndigheten vurdere å avklare de faktiske forhold, selv om det kan være en belastning for gjerningspersonens etterlatte.

8.3.3 Offentliggjøring av forelegg

Om den rettslige adgangen til å offentliggjøre forelegg, vises til punkt 6.4.1.5 foran. Her kommenteres i hvilken grad forelegg bør offentliggjøres, der det er adgang til det. Ut over de tilfellene der et ikke vedtatt forelegg trer i tiltalebeslutningens sted, jf straffeprosessloven § 268, vil dette kreve en konkret vurdering, der noen momenter for vurderingen er omtalt foran.

For forelegg som besluttes av statsadvokaten etter innstilling fra politiet, og det overlates til politiet å utferdige selve forelegget og forlegge dette for siktede, bør det normalt overlates til politiet å vurdere om forelegget bør offentliggjøres. Først etter at det er kjent for siktede vil det være adgang til offentliggjøring, jf. riksadvokatens rundskriv punkt IV nr. 7.

Foruten hos Økokrim er det sjelden statsadvokatene utferdiger forelegget selv og gjør dette kjent for siktede. Hovedsakelig vil det kun skje i Sefo-sakene. I disse tilfellene må statsadvokaten ta stilling til spørsmålet om offentliggjøring. Særlig de momentene som er nevnt under punkt 6.4.1.5 må vurderes. Har det ikke vært publisitet om saken på etterforskningsstadiet, kan det være grunn til særlig å legge vekt på at det straffbare forholdet i Sefo-sakene alltid er forøvet i en stilling som det stilles særlige krav til. Dette tilsier ikke sjelden offentlighet. Allmennheten har en legitim interesse i å bli holdt orientert om tjenesteutførelsen til tjenestemenn i politi og påtalemyndighet. Det er imidlertid grunn til å vurdere større eller mindre grad av anonymisering av forelegget.

8.3.4 Offentliggjøring av tiltalebeslutning

Tiltalebeslutningen skal være forkynt for tiltalte før mediene har krav på kopi, jf. påtaleinstruksen § 22-7. Kopi kan likevel gis når man er sikker på at tiltalte kjenner innholdet selv om tiltalen ikke er forkynt. Det følger av straffeprosessloven § 264a og påtaleinstruksen § 25-8 at fornærmede skal underrettes om at det er tatt ut tiltale i saken. Det kreves ikke at slik underretning gis før pressen gis kopi av tiltalen, men fornærmede og etterlatte bør underrettes om tiltalespørsmålet før eller senest samtidig med pressen. Opplysninger om tiltalen og saken bør gis uten vurderende kommentarer og i en nøktern form, jf. rundskrivets punkt IV nr. 3.

I saker som kan bli ført for lukkede dører skal mediene ikke gis kopi av tiltalebeslutningen. Eventuell gjengivelse av tiltalebeslutningen til pressen må i slike tilfeller være best mulig anonymisert. Situasjonen kan være at allerede opplysning om den aktuelle straffebestemmelse, som for eksempel straffeloven § 207 om incest, gjør anonymisering meningsløs. Hensynet til fornærmede må i slike saker medføre at pressen bare kan gis helt generelle uttalelser om saken. Inneholder tiltalen poster som krever lukkede dører, mens andre poster ikke gjør det, må en sladdet tiltalebeslutning kunne sendes pressen.

Den praktiske tilrettelegging av informasjon, herunder tiltalebeslutninger, omhandles under punkt 8.8.

For å unngå brudd på taushetsplikten er det avgjørende å kjenne til hvilke opplysninger som allerede er offentlig kjent, jf. straffeprosessloven § 61b nr. 3. Er opplysningene allerede kjent og etterforskningen avsluttet, vil det sentrale vurderingstema være om opplysningene vil kunne skade den senere behandlingen av saken for domstolen. Gale opplysninger kan rettes opp, men forhåndsprosedyre må unngås. Det tilsier at det må vises stor forsiktighet ved uttalelser om bevisene i saken, herunder politiforklaringer og uttalelser fra sakkyndige. Men det bør alltid gis en begrunnelse dersom opplysninger ikke kan gis. Tilsvarende motforestillinger gjelder ikke påstander om kritikkverdig etterforskning eller synspunkter på de lovbestemmelser som kommer til anvendelse. Slike forhold kan det vanskelig ses at statsadvokaten ikke skal kunne imøtegå.

Som det fremgår av oppsummeringen av utvalgets møte med representanter for pressen under punkt 4.4.1 ble det etterlyst en ordning som i USA og Sverige der etter det opplyste alle saksdokumentene er offentlige i det øyeblikk tiltale er tatt ut. Selv om det kunne vært interessant å se nærmere på en slik ordning, er utvalgets mandat å foreslå en strategi for mediekontakten innenfor de lovbestemte grensene for påtalemyndighetens taushetsplikt. Offentliggjøring av alle straffesaksdokumenter vil være i åpenbar strid med de gjeldende bestemmelsene. Det tilligger ikke utvalget å gå nærmere inn på de grunnleggende endringene av disse bestemmelsene som ville være nødvendig for å innføre en slik praksis. Utvalget har heller ikke foranledning til å gå nærmere inn på om det bør innføres lovbestemt forbud mot enhver offentliggjøring av opplysninger om saken etter at tiltale er tatt ut ("contempt of court"), noe som ville representere den motsatte ytterlighet.

8.3.5 Bevisoppgave

I enkelte tilfeller ønsker journalister å få utlevert bevisoppgaven forut for hovedforhandlingen for å få bedre oversikt over sakens behandling i retten. Men sterke mothensyn taler mot slik utlevering. Bevisene i saken skal føres for retten, og utlevering kan føre til bevisvurderinger i mediene forut for hovedforhandlingen. Også hensynet til vitnene bør veie tungt. Utlevering kan lede til at vitner blir omtalt i pressen og at enkelte vitner kontaktes for intervju. For vitner,

og særlig ofrene, kan større offentlighet lett oppleves som en økt belastning. Det kan heller ikke utelukkes at gjentatte utspøringer av vitner kan påvirke innholdet av forklaringen og, i særlige tilfeller, skape engstelse hos vitnene. Normalt vil det ivareta medienes behov at bevisoppgaven deles ut ved begynnelsen av hovedforhandlingen. Det kan likevel i enkelte saker være grunn til å vise imøtekommenhet overfor journalister ved å opplyse om tidsplan, for eksempel om når sentrale vitner eller sakkyndige skal uttale seg.

8.3.6 Kommentarer til andres bevisvurderinger

Det vanskeligste spørsmålet er ofte om andres offentlige vurderinger av bevisene i saken bør kommenteres. Slike vurderinger er i dag ikke uvanlige. Dels meddeles de offentligheten av advokater med klare partsinteresser i saken, men det er heller ikke uvanlig at også andre finner det opportunt å meddele offentligheten sitt syn på bevisene.

Grunnholdningen har hittil vært at slike bevisvurderinger ikke bør kommenteres. Den høyere påtalemyndighet har på dette trinn av saken som oppgave å foreta en objektiv bevisbedømmelse som grunnlag for påtaleavgjørelsen. Etter utvalgets syn bør det fortsatt være hovedregelen at andres bevisvurderinger ikke kommenteres offentlig. Når professorer eller andre i sentrale posisjoner med styrke fremhever sin vurdering av bevisene, må i alle fall noe av hensikten være å påvirke tiltalespørsmålet. Men slike vurderinger er i realiteten ikke annet enn personlige og subjektive oppfatninger om spørsmål som det tilligger påtalemyndigheten å avgjøre. For den høyere påtalemyndighet vil offentlig deltakelse i debatter om bevisvurderingen lett kunne lede til at publikum og domstolen får den oppfatning at man mangler den nødvendige objektivitet. Det kan i sin ytterste konsekvens lede til svekket tillit til den høyere påtalemyndighet. Det kan nok oppleves som urimelig at sentrale aktører søker å påvirke en saksavgjørelse. Men uenighet er en del av påtalemyndighetens hverdag og må tåles. Det innebærer likevel ikke, som tidligere nevnt, at faktiske feil fremsatt offentlig ikke kan rettes opp. Dessuten kan det i enkelte tilfeller være hensiktsmessig på generelt grunnlag å forklare offentlig at påtalemyndigheten vil fatte sin avgjørelse etter en samlet gjennomgang av bevisene ut fra de krav til objektivitet og kvalitet som gjelder for påtalearbeid.

Kommenterer statsadvokaten andres bevisvurderinger, vil det lett oppfattes som forhåndsprosedyre, og brukes av forsvareren som argument for ytterligere uttalelser. Med uttalelser som for eksempel: ”De opplysninger forsvareren (eller andre) kommer med er ikke ukontroversielle” eller ”Det er andre meninger om dette, men de vil fremkomme i retten” kan man unngå forhåndsprosedyre og bidra til at en uriktig opplysning ikke får feste seg. Det vil alltid være viktig å prøve å forklare, og derved vinne forståelse for, hvorfor vi ikke kan delta i forhåndsprosedyre.

8.4 Under rettssaken

Straffeprosessloven § 305 fastslår at: ”Ved avgjørelsen av hva som anses bevist, tas bare i betraktning de bevis som er ført under hovedforhandlingen”. Dette prinsippet har betydning også som grense for hvilke uttalelser den høyere påtalemyndighet kan gi offentlig under hovedforhandlingen. Opplysninger om forhold som ikke kommer frem i rettsmøtet, eller utdypende kommentarer til opplysninger som fremkommer under hovedforhandlingen, bør derfor ikke gis verken forut for eller etter at bevisene er ført for den dømmende rett. Aktors synspunkter skal fremkomme i rettsmøtet, ikke i mediene.

Det kan vanskelig tenkes at statsadvokaten *på eget initiativ* bør gå aktivt ut med opplysninger til mediene under hovedforhandlingen. Utvalget er kjent med at jevnlig pressebriefing ble

benyttet av påtalemyndigheten under Treholt-saken. Men en slik fremgangsmåte vil være så ekstraordinær at utvalget ikke går nærmere inn på det. Det vanligste vil være at statsadvokatene *blir bedt om nærmere opplysninger eller kommentarer fra journalister*. Det reiser spørsmål om i hvilken grad statsadvokaten bør kunne kommentere opplysninger fremkommet under hovedforhandlingen. Også her må det foretas en avveining. Allmennhetens tillit til rettsvesenet er i stor grad basert på det som presenteres i mediene. For å bidra til at nøktern og saklig informasjon når ut til publikum, kan det derfor være behov for at også statsadvokatene i noen grad gir kommentarer også på dette trinn av saksbehandlingen. Det er imidlertid viktig at man har den nødvendige respekt for domstolen og øvrige aktører. Det betyr blant annet at man må være varsom både med uttalelsenes innhold og form.

Etter utvalgets oppfatning må det kunne forsvares at aktor overfor journalister, under eller ved avslutningen av saken, på en nøktern måte gjentar hovedmomentene fra for eksempel innledningsforedrag eller prosedyre. Men man må selvsagt holde seg innenfor det som fremkom i saken, slik at ikke uttalelsene får preg av tilleggsprosedyre. Man må også kunne gjengi konklusjoner knyttet til tekniske bevis eller granskning.

Tiltaltes eller vitners forklaringer bør i alminnelighet ikke gjengis eller vurderes overfor journalister. Forklaringer kan oppfattes forskjellig, og deres innhold og troverdighet er det domstolens oppgave å vurdere ved den samlede bevisbedømmelsen. At statsadvokatene ikke skal foreta en offentlig bevisvurdering mens saken behandles for domstolen, er selvsagt. Prosedyren hører hjemme i retten, ikke i mediene.

Et vanskelig spørsmål oppstår dersom *forsvarere, journalister eller andre meddeler offentligheten sitt syn på bevisene* gjennom mediene mens hovedforhandlingen pågår. Også offentlige påstander om vitners troverdighet, sakkyndiges manglende kompetanse og habilitet og ulovlige etterforskningsmetoder reiser særlige spørsmål. Det er lett å forstå at det kan lede til forbigående høyt blodtrykk hos møtende aktor dersom man er dypt og inderlig uenig. Men uansett hvor uenig man er, vil følelsesmessige offentlige motangrep i slike tilfeller både på kort og på lang sikt lett svekke domstolens tillit til påtalemyndigheten. Det innebærer likevel ikke at "ingen kommentar" alltid er på sin plass. Faktiske feil må statsadvokaten på en nøktern måte kunne imøtegå. Man må også kunne gi uttrykk for at man ikke deler de synspunktene som er fremkommet, men at man ikke vil delta offentlig i en prosedyre som hører under domstolen. Det kan i slike tilfeller være grunn til å påpeke at forhåndsprosedyre i mediene kan påvirke domstolens avgjørelse og er i strid med vår prosessordning.

Det viktigste i en slik situasjon er likevel å bidra til at slike offentlige bevisvurderinger ikke får feste seg hos den dømmende rett. Å påse at feil opplysninger og forhåndsprosedyre i mediene ikke påvirker domstolens avgjørelse, tilligger i første rekke rettens administrator. Men det hjelper lite at administrator har muligheter både til å gi rettergangsbøter og ytterligere formaninger dersom han eller hun er ukjent med opplysningene. Møtende aktor bør da sørge for at opplysningene kommer frem under hovedforhandlingen i åpen rett. Er representanter for pressen til stede, vil det også kunne bidra til å skape balanse i den videre mediefremstilling.

Det er ikke uvanlig at journalister ber om en nærmere presisering av beviser eller anførsler de finner uklare. Slike henvendelser kan være svært nyttige for aktor. Det kan da være grunn til å tro at også retten deler journalistens oppfatning og at man derfor bør belyse eller presisere forholdet nærmere i retten. Overfor journalisten er det naturlig å gi uttrykk for at han peker på et viktig spørsmål som man er takknemlig for å bli gjort kjent med, men at man ikke kan gi sitt synspunkt til pressen før man har tatt det opp i den videre rettslige behandlingen.

Under hovedforhandlingen kan det fremkomme sjikanøse angrep også på møtende aktor. Slike utspill kan være den reneste dessert for neste dags medieoppslag. Som statsadvokat er man avhengig av tillit, og uriktige og utilbørlige utspill kan være vanskelige å leve med. Etter utvalgets syn bør ikke slike påstander møtes med ”ingen kommentar”. Men det vil ofte være et spørsmål om temperament hvordan de bør imøtegås. Etter utvalgets syn vinner man utvilsomt på å møte påstandene på en saklig og nøktern måte, uansett hvor krenket man føler seg. Det sentrale er likevel at man umiddelbart bør reagere på dem, både offentlig og i retten.

Enkelte ganger får partene henvendelser fra journalister på ettermiddager eller kvelder for å få referat fra dagens rettsmøte fordi journalisten ikke kunne være til stede. Selv om man kan ha forståelse for journalistens situasjon, er det prinsipielt uriktig av møtende aktor å gi slike referater ut over å redegjøre for hvilke vitner eller andre bevis som ble ført. Medienes kontroll- og informasjonsvirksomhet ivaretas av mediene selv, ikke av påtalemyndigheten. Det må likevel være forsvarlig å opplyse om hvilke temaer som har vært gjenstand for bevisførsel. Det hender også at journalister kontakter statsadvokaten for å få nærmere opplysninger om hva som skal skje i retten neste dag. Man må da kunne gi nøkterne opplysninger om sakens fremdrift og angi hva påtalemyndigheten mener vil bli sentrale temaer. Opplysninger eller kommentarer ut over dette bør ikke gis.

Som det fremgår av punkt 4.4.2 har 93 % av de statsadvokatene som har besvart utvalgets spørsmål i spørreundersøkelsen opplyst at de ikke tar hensyn til om det er journalister til stede under hovedforhandlingen. Det er noe oppsiktsvekkende, hensett til at mediene er de sentrale formidlere av informasjon til befolkningen om det som fremkommer i retten. Utvalget er likevel i tvil om bakgrunnen for dette svaret. Det er grunn til å tro at statsadvokatene her legger avgjørende vekt på sin sentrale oppgave som møtende aktor og at denne ikke påvirkes av eventuell tilstedeværelse av journalister. Det er naturlig. Det er likevel grunn til å spørre om statsadvokatene i tilstrekkelig grad respekterer mediens sentrale rolle og tilrettelegger forholdene for at denne skal kunne gjennomføres på en forsvarlig og god måte, bl.a. ved praktisk tilgang til nødvendige dokumenter og opplysninger. Utvalget finner derfor grunn til å anbefale visse praktiske tiltak som er etterlyst av pressens representanter under punkt 4.4.1.

For journalistene, som for rettens medlemmer, er det sentralt for å kunne følge forhandlingene at de får tilgang til tiltalebeslutningene og bevisoppgaven før aktors innledningsforedrag. Det kan imidlertid reises spørsmål om vitnenes adresser og telefonnumre bør sladdes på de bevisoppgavene som utleveres journalistene. De hensyn som er nevnt under punkt 8.3.3 kan tilsi det, og det er sjelden nødvendig med slike opplysninger for å dekke journalistenes behov.

Under bevisførselen bør aktor også ta hensyn til journalistenes arbeidsmuligheter. Det kan eksempelvis være aktuelt å tilrettelegge for fotografering av bevismateriale. Også dokumentbevis som leses opp i retten kan journalisten ha behov for å låne en kopi av for å kunne følge opplesningen, forstå innholdet og for å kunne gjengi det riktig. Påtaleinstruksen § 16-5 gir hjemmel for utlån av dokumenter i en verserende straffesak når særlige hensyn foreligger og det anses ubetenkelig av hensyn til sakens videre behandling. Man må kunne gå fra det mer til det mindre og tillate innsyn når reglene åpner for utlån. Praktiske hensyn for pressen må kunne være et ”særlig hensyn”. Hvorvidt denne adgangen skal benyttes vil bl.a. avhenge av dokumentets innholdet og av muligheten for kontrollert tilbakelevering av kopiene. Kopi av dokumentbevis skal ikke bero hos journalisten. Forutsetningen for utlån må selvsagt være at dokumentet er blitt lest opp i retten. Eksempelvis vil rettspsykiatriske erklæringer kunne inne-

holde opplysninger som er sterkt personlige og som ikke inngår i den sakkyndiges redegjørelse for retten. Kopi må da ikke utlånes. Under enhver omstendighet må det utvises stor forsiktighet slik at dokumenter med sensitivt innhold ikke kommer ”på avveie”. Man må alltid vurdere om det skal settes vilkår for gjennomsyn, for eksempel forbud mot at dokumentet kopieres eller avfotograferes. Dersom et dokument er lest opp i åpen rett, må aktor i en viss grad kunne bistå journalister som vil sikre seg et korrekt referat, ved å gjenta de oppleste deler. I så fall bør det i alminnelighet skje i løpet av hovedforhandlingen, helst i tilknytning til opplesningen, for eksempel i første pause i forhandlingene. Det kan ofte være grunn til å forsøke å etablere et samarbeid med forsvareren om praktiske rutiner her.

I de mest medieomtalte sakene vil retten i noen tilfeller sende ut retningslinjer til pressen om fotografering mv. i forkant av hovedforhandlingen. Dersom retten ikke tar initiativ til dette, bør statsadvokaten i slike saker vurdere å be om et møte sammen med forsvareren, og eventuelt pressen, for å tilrettelegge pressens arbeid og få klarlagt de retningslinjer som administrator vil gi.

8.5 Dommen, ankeerklæringen

Gjeldende bestemmelser om offentliggjøring av dommer i straffesaker har utvalget redegjort nærmere for under punkt 6.4.1.4. Er dommen offentliggjort, er ikke taushetsplikten til hinder for uttalelser fra påtalemyndigheten, jf straffeprosessloven § 61b nr. 3. Men i hvilken utstrekning påtalemyndigheten bør kommentere offentliggjorte dommer vil naturlig avhenge av om dommen er rettskraftig. Felles for begge tilfeller gjelder selvsagt kravet om at kommentarene må være saklige og nøkterne og at spontane gledes- eller mishagsyttringer er lite forenlig med vår påtalerolle.

Er dommen ikke rettskraftig, bør man uttale seg med forsiktighet. Det er et grunnleggende prinsipp i vår rettsordning at uenighet skal komme til uttrykk ved rettsmidler. Det kan likevel ikke ses avgjørende motargumenter mot at man gir uttrykk for at dommen er, eller ikke er, i overensstemmelse med påtalemyndighetens syn, men at man ikke vil gi ytterligere uttalelser før anke er vurdert av partene. Det er ikke uvanlig at forsvarer eller andre offentlig meddeler sitt syn på domstolens bevisvurdering på dette trinn av saken. Det reiser samme spørsmål som behandlet under punkt 8.3. Som beskrevet under punkt 6.4.2.4 må eventuelle kommentarer være refererende og nøkterne. Det gir et dårlig inntrykk å rette flengende kritikk mot en dom man senere godtar. På den annen side kan det være god grunn til å kommentere generelle trekk i tilknytning til en avsagt dom, for eksempel at en er skuffet over at den bredt anlagte prosedyren for skjerpet straff på dette kriminalitetsområde ikke førte frem.

Påtalemyndighetens anke kan gjelde et eller flere forhold i den påankede dom. Er dommen kjent, er taushetsplikten normalt ikke til hinder for å gi opplysninger om anken offentlig. Gjelder anken domstolens bevisbedømmelse, bør det likevel vises forsiktighet. Anken kan inneholde personlige opplysninger som ikke fremgår av dommen og som er underlagt taushetsplikt. Man må også unngå forhåndsprosedyre forut for ankedomstolens eventuelle behandling av saken. Utvalget har vanskelig for å se at det kan være aktuelt å utlevere bevisanker til mediene, selv om det kan gjøres uten brudd på taushetsplikten. Man vil da vanskelig kunne unngå reaksjoner som vil lede til forhåndsprosedyre. Tilsvarende motforestillinger gjør seg ikke like sterkt gjeldende ved anker over lovanvendelsen eller straffutmålingen. Anken må uansett ikke offentliggjøres før retten har mottatt den og den er forkynt eller kjent for domfelte og fornærmede. Verken domstolen, tiltalte eller fornærmede bør bli stilt i den situasjon at de blir kjent med anken gjennom mediene.

Offentliggjør domfelte eller forsvareren sin anke, gjør langt på vei de samme hensyn seg gjeldende som for prosesskrifter i erstatnings- og gjenopptakelsessaker. Det vises til punkt 8.6.

Når dommer er rettskraftige kan både premissene og resultatet ha offentlig interesse. For Høyesterett er det en viktig del av informasjonsstrategien å gjøre dommer kjent. Det er naturlig, siden dommer fra denne rettsinstans i svært mange tilfeller vil kunne ha stor offentlig interesse og ofte være retningsgivende i sentrale spørsmål. I enkelte tilfeller er de også rettskapende. Også for den høyere påtalemyndighet kan det være av stor betydning at dommer blir offentliggjort. Straffens allmennpreventive funksjon styrkes ved at fellende dommer blir kjent, og offentliggjøring kan være viktig for den alminnelige kontroll med, og innsyn i, hvordan rettspleien fungerer og dermed for dens alminnelige tillit. Mener påtalemyndigheten at en dom har offentlig interesse, kan ikke utvalget se at det foreligger skranker mot å gjøre dommen kjent gjennom mediene, (med mindre retten har besluttet forbud mot offentlig gjengivelse av dommen etter domstoloven § 131 siste ledd), selv om pressen i dag ikke har noe lovbestemt krav på å få dommen fra påtalemyndigheten. Er dommen offentliggjort, er det normalt heller intet i veien for å kommentere den. Etter utvalgets mening bidrar den høyere påtalemyndighet i dag i for liten grad til at sentrale dommer blir kjent og blir gjenstand for kommentarer og debatt. En større aktivitet kan ikke ses å være skadelig for forholdet til andre grupper så lenge kravet om saklighet og nøkternhet blir ivaretatt. Tvert imot anser utvalget det som svært viktig at påtalemyndigheten bidrar til å rette søkelys på den rettsutvikling dommer representerer.

Det vil alltid være et spørsmål hvor og hvordan dommer bør kommenteres. Foranlediger dommen mer kompliserte juridiske synspunkter, vil de normalt høre hjemme i juridiske tidskrifter. Men også kronikker i avisene kan være aktuelt. I så fall er det av betydning at synspunktene har en form som er lett tilgjengelig for publikum. Visse saker fremmes av påtalemyndigheten av prinsipielle grunner. Som eksempel kan nevnes saken omhandlet i Rt 1997 side 1976 der påtalemyndigheten prosederte for skjerpet straffenivå i saker om gjentatt vinningskriminalitet. Et annet eksempel er Kjuus-saken, Rt 1997 side 1821. Det sier seg selv at offentliggjøring av slike dommer er av sentral betydning for påtalemyndigheten, og det kan også være aktuelt å kommentere avgjørelsene de lege ferenda. Er det aktuelt å delta i intervjuer eller debatter i etermediene om viktige dommer, må man foreta de samme vurderinger som beskrevet under punkt 7.3.

Praktiske tiltak for å gjøre aktuelle dommer kjent via mediene er beskrevet under punkt 10.2.

8.6 Erstatning i anledning forfølgning og begjæring om gjenopptagelse.

Påtalemyndigheten har i disse sakene hatt til dels betydelige kommunikasjonsvansker med i hvert fall deler av mediene og allmennheten. Et problem er at det standpunkt påtalemyndigheten har tatt kan være juridisk riktig, men likevel vekke anstøt blant allmennheten. Et annet problem er manglende forståelse, også blant erfarne pressefolk, for påtalemyndighetens rolle i den kontradiktoriske prosess for domstolen i forbindelse med begjæringer om gjenopptakelse. Påtalemyndigheten presses lett inn i en rolle som forsvarer av den tidligere dom selv om riktig adressat kanskje burde være den domstol som avsa dommen.

Som beskrevet under punkt 4.4.1 gav representantene for mediene uttrykk for at den høyere påtalemyndigheten oppfattes som nidkjær i sin gjerning bl.a. fordi inntrykket er at man er opptatt av at så få som mulig skal få gjenopptatt en dom, nærmest uansett grunnlag, og at er-

statning ikke bør gis etter forfølgning, eller i alle fall bør være så lav som mulig. En årsak til at en slik, stort sett feilaktig, oppfatning får feste seg, kan være at den som krever erstatning eller begjærer gjenopptagelse, og vedkommendes advokat(er), ofte holder en høy medieprofil for å vinne gehør for sin sak. Ikke sjelden blir påtalemyndighetens synspunkter – eller utvalgte deler av disse – gjenstand for svært kritiske merknader fra samme hold i pressen. Påtalemyndigheten nøyer seg ofte med å kommentere slike kritiske utspill fra andre. Det fører til at man ofte kommer på defensiven, og argumentasjonen blir lett mer en forsvarstale enn en saklig redegjørelse for påtalemyndighetens syn på saken. Det kan derfor reises spørsmål om behov for offentliggjøring av påtalemyndighetens prosesskrift i denne type saker.

Som nevnt under punkt 6.4.1.6 gjelder taushetspliktsbestemmelsene i straffeprosessloven §§ 61a – 61e også for disse prosesskriftene, selv om saken er rettskraftig avgjort. Det praktiske er at prosesskriftet omhandler “noens personlige forhold” som er taushetsbelagt etter § 61a første ledd nr. 1. Men i disse sakene vil det første utspillet komme fra vedkommende som krever gjenopptakelse eller erstatning. Går vedkommende ut offentlig, kan § 61b nr. 3 (“alminnelig kjent”) åpne for at påtalemyndigheten ikke bare kan kommentere saken, men også i en del tilfeller kan offentliggjøre sitt prosesskrift i sakens anledning, uten hinder av taushetsplikten. Den som selv har gjort opplysningene kjent i pressen vil normalt ikke med rimelighet kunne forvente at påtalemyndigheten er avskåret fra å bruke de samme opplysningene. Foreligger det en saklig grunn, må det også være adgang til å supplere og korrigere de opplysninger som er gitt. Også når den som har krav på hemmelighold på en usaklig eller ufullstendig måte har gått til angrep på politiets eller påtalemyndighetens avgjørelser eller handlemåte for øvrig, må påtalemyndigheten, uten hinder av taushetsplikt, kunne gi utfyllende opplysninger i medhold av § 61b nr. 3. Når anvendelse av fortrolige opplysninger er nødvendig for å korrigere vedkommendes egen fremstilling, må forventningen om at disse ikke avsløres, være mindre berettiget

Utvalget er derfor av den oppfatning at i noen av de saker som får bred omtale i media, kan det være grunn til å vurdere om påtalemyndigheten av eget initiativ skal offentliggjøre sitt prosesskrift. Her vil både faktiske opplysninger og argumentasjon fremgå, og det er ofte enklere å få budskapet frem til pressen skriftlig enn ved å kommentere det muntlig. Domstolen, og i alminnelighet også motparten, bør ha hatt anledning til å lese prosesskriftet før det offentliggjøres. Må man regne med at advokaten umiddelbart vil offentliggjøre påtalemyndighetens prosesskrift kan det være ønskelig å vente noen dager med oversendelse til advokaten slik at man er sikker på at retten har fått anledning til å lese prosesskriftet før det gjengis offentlig.

Inneholder prosesskriftet taushetsbelagte opplysninger om andre personer, må disse tas ut, eventuelt anonymiseres dersom det er tilstrekkelig av hensyn til taushetsplikten, før offentliggjøring.

8.7 Saker som er endelig avgjort

Det fremgår under 6.4.2.3 at riksadvokaten nærmest unntaksfritt har unnlatt å kommentere eller debattere saker som er avsluttet, og at påtalemyndigheten bør forholde seg til disse etter reglene i straffeprosessloven. Etter utvalgets oppfatning er dette et naturlig utgangspunkt. Samtidig mener utvalget at det i enkelte sammenhenger kan være fornuftig å ha en noe mer åpen holdning enn det riksadvokatens uttalelser gir uttrykk for. Det kan være uheldig at påtalemyndigheten blir helt usynlig i en debatt etter en sak.

Man bør kunne gi saklige opplysninger på en nøktern måte. De anbefalinger som generelt gis i denne utredningen vil kunne gi retningslinjer for hvordan man bør opptre. Det kan for eksempel være aktuelt å sette visse vilkår for å medvirke i debatter, programmer og lignende etter at en sak er avgjort. Det vil imidlertid være uheldig dersom påtalemyndighetens opptreden får preg av et ensidig forsvar for egne vurderinger og avgjørelser, eller får preg av etterprosedyre.

8.8 Planlegging av pressekontakt, pressekonferanser mv.

Ved behandlingen av saker, fra etterforskningen starter til saken er endelig avgjort, bør informasjon til offentligheten og mediene være en naturlig og selvfølgelig del påtalemyndighetens arbeid. I mange saker vil dette være enkelt. Men i mer spesielle saker der en kan regne med stor offentlig interesse må håndteringen av mediene planlegges nøye. Det samme gjelder opplegg og planlegging av hvordan tiltalte, forsvarer og fornærmede kan gis informasjon senest samtidig med pressen. Dersom man ikke har kontroll over når en tiltale forkynnes, vil risikoen være stor for at tiltalen blir kjent før statsadvokaten selv eventuelt ønsker å offentliggjøre den. Om man skal arrangere pressekonferanse, pressebriefing, sende ut pressemelding eller kun svare på henvendelser, må vurderes konkret.

Rene pressekonferanser vil sjelden være aktuelt. Ved bruk av pressekonferanser i enkeltsaker, vil det være vanskelig å unngå forhåndsprosedyre. Ved offentliggjøring av for eksempel en tiltale i saker med stor medieinteresse, kan det likevel være fornuftig å holde en felles pressebriefing el. i forbindelse med utdeling av tiltale og pressemelding. En slik pressebriefing kan gjøres ved at journalistene gis en felles redegjørelse, for eksempel ved at man leser opp en pressemelding og tiltalen, og meddeler at man er tilgjengelig for intervju med de enkelte journalister. Det kan være fornuftig å ta hensyn til mediens ulike deadlines. Sendes det ut pressemelding, må statsadvokaten være tilgjengelig for pressen etter at meldingen er utsendt.

Når påtaleavgjørelser eller annen informasjon i enkeltsaker er offentliggjort, kan journalister ønske kontakt med den som er påtaleansvarlig. Selv om det ikke er aktuelt å gi ytterligere saksopplysninger, kan det være behov for en nærmere redegjørelse eksempelvis for prosessreglene eller for å oppklare mulige misforståelser. Dessuten kan det være behov for å gjengi hovedpunktene i tiltalen eller kort opplyse hva saken gjelder. Også her har statsadvokatene en anledning til å bidra til en saklig og nøktern omtale i massemediene. Erfaringene med pressemelding er gode, men en bør da være forberedt på å gjenta og forklare innholdet.

Som beskrevet under punkt 4.4.1 mente pressens representanter at høyere påtalemyndighet er lite tilgjengelige for journalister. Det er uheldig. Tilgjengelighet er sentralt for en god medie-håndtering. Er en sak av en slik art at henvendelser fra mediene er påregnelige, må enhver forberede seg på kontakten med mediens representanter. Statsadvokatene er ofte i retten eller fraværende fra kontoret av andre grunner. Embetene bør derfor etablere rutiner slik at henvendelser registreres, viderebringes og besvares straks det er mulig. Til en viss grad må også henvendelser privat påregnes og håndteres på en høflig, forsvarlig og saklig måte. På den annen side må vi kunne stille krav til journalistene. Kan opplysningene uten vesentlig ulempe vente til ordinær kontortid, kan vi selvsagt meddele det. Men det er sjelden god folkeskikk, eller taktikk, å slenge på røret.

9. NÆRMERE OM KONTAKTEN MED MEDIENE

9.1 Innledning

For at utredningen skal være til best mulig hjelp og nytte for statsadvokatene i hverdagen har utvalget funnet det hensiktsmessig å samle en del praktiske råd og tips i et eget kapittel, selv om det kan føre til enkelte gjentakelser. Rådene er dels gitt i kortform og utvalget antar at kapitlet kan brukes til oppslag og huskeliste i det daglige arbeid. Utvalget har tatt med råd og tips dels ut fra egne erfaringer, dels er det gjengitt råd som gis på ulike ”mediekurs”. Oslo politidistrikt utga i mai 1997 et tipshefte om politiets kontakt med mediene. Ikke alt passer like godt for den høyere påtalemyndighet, men heftet inneholder mange nyttige råd og kan anbefales.

9.2 Om journalistene

Journalister som arbeider med kriminalstoff kan ha lang erfaring og meget god innsikt i strafferettslige spørsmål, noen er også jurister. I enkelte tilfeller vil du imidlertid oppleve at journalistene har til dels svært tynne kunnskaper om strafferett og prosess, (de vet ikke forskjellen på en mistenkt og en tiltalt, varetekt og soning m.m.). Journalister flest har imidlertid gode allmennkunnskaper og setter seg raskt inn i nye problemstillinger. Enkelte hevder at journalister i hovedsak bruker syv spørsmål, og at man ved å tenke igjennom disse spørsmålene, regelmessig vil være godt forberedt på et intervju.

De syv spørsmålene er følgende:

- *Hvem?*
- *Hva?*
- *Hvor?*
- *Når?*
- *Hvordan?*
- *Hvorfor?*
- *Hva så?*

9.3 Råd og tips

Du bør *forberede* deg på mulige *spørsmål og svar*. Tenk igjennom hvilket svar du bør gi på det spørsmålet du minst ønsker å få. Ved telefonhenvendelser er det ofte fornuftig å be om ”time out” og anledning til å ringe tilbake. Som regel vil de fleste ha behov for å gjøre enkelte undersøkelser, eller i det minste tenke over problemstillingen, før de uttaler seg. Selv under en hovedforhandling i saker med stor medieoppmerksomhet lar det seg som regel gjøre å forberede seg på mulige spørsmål underveis. Poenget er ikke at du skal bruke lang tid på å vurdere hva du skal si, men at du har tenkt igjennom hva du ønsker å få sagt. Hva er ditt hovedbudskap?

Ofte kan det være nyttig å vurdere om henvendelsen fra journalisten er ”vennlig, fiendtlig eller nøytral”. Ikke sjelden har journalisten (redaksjonen) bestemt seg for vinklingen på saken før reportasjen lages. Denne vinklingen kan være en enkeltpersons subjektive opplevelse av et saksforhold. Vedkommende blir fremstilt som ”offer”, det introduseres en ”helt” som ordner opp og en ”skurk”. Statsadvokaten som har behandlet saken er sjelden tiltenkt helterollen. Det kan være grunn til å vurdere om man ønsker å legemliggjøre skurkerollen. Det vil nok være svært krevende å argumentere seg ut av en skurkerolle man på forhånd er plassert i. Å være

klar over bl.a. en slik mulig vinkling på forhånd kan komme godt med ved forberedelsen til svaret på det spørsmål du minst ønsker å få.

Der det er aktuelt å gi noe mer enn helt enkle faktaopplysninger vil utvalget sterkt understreke betydningen av å “lufter” mulige uttalelser med kolleger før intervjuet. Ved TV-innslag bør hovedbudskapet som regel drøftes på forhånd. Det er vanskelig å finne eksempler på at påtalemyndigheten som sådan eller en enkelt statsadvokat har ”kommet i heisen” i mediene, der saken/problemstillingen **og** forholdet til mediene på forhånd er drøftet, gjennomtenkt og planlagt sammen med kolleger eller riksadvokaten. Ved deltakelse i debattprogrammer kan det være en nyttig forberedelse å få en kollega til å spille programleder og/eller motdebattanter. Dette krever at du må ta deg god tid til forberedelser. På den annen side; er du uforberedt, trengs det ikke mange sekunders opptreden på TV for å svekke allmennhetens tillit til deg selv, og kanskje også til påtalemyndigheten.

Ved nyhetsintervjuer på TV bør du på forhånd tenke igjennom og formulere et hovedbudskap som er så kort som mulig. Innslag i TV-nyheter er meget korte, og den som avgir uttalelse kan gjennomsnittlig regne med å ha ca 8 - 12 sekunder til rådighet (i USA ca 6 sekunder). Det er derfor ofte nødvendig, men i strid med vår juridiske “arv” **kun** å komme med en kort konklusjon, uten forbehold og presiseringer.

Ved uttalelser i TV henvender man seg normalt til den brede allmennhet. Det må du ta hensyn til ved å gjøre budskapet meget enkelt. Det kan være en god huskeregel at du ikke henvender deg til riksadvokaten eller kolleger når du uttaler deg på TV. Ikke legg opp til et presisjonsnivå tilpasset riksadvokaten. De færreste makter å gi en presis og juridisk korrekt uttalelse i en komplisert sak på 8-12 sekunder.

På medietreningskurs rådes man ofte til å huske på tre momenter i forbindelse med et TV-intervju:

- **hva er budskapet ditt**
- **si det!**
- **vær offensiv**

Diskuter dette med kolleger på forhånd!

Ved radio og TV-intervju kan følgende stikkord være til hjelp:

- Budskap
- Vær deg selv
- Nerver kommer som regel, men synes eller høres sjelden
- Konsentrer deg om intervjueren
- Se på det som en vanlig samtale
- Spør hvilke spørsmål du får, men
- Forvent overraskelser
- Oppklar uklare spørsmål
- Sitt rett opp og ned, kroppsspråk forteller mye
- Unngå spekulasjoner

- Prøv å forbered et hovedbudskap og to bi-budskap, kort og med færrest mulig ord (husk 8 - 12 sekunder)
- Vurder å sette som vilkår at ditt hovedbudskap kommer frem
- Unngå fiendtlig innstilling til mediene. Du kommer regelmessig lengre med å vise imøtekommenhet.

9.4 Opptak av samtaler, slutt på intervjuer

Mange journalister finner det hensiktsmessig å ta opp intervjuer på lydbånd, også ved telefonintervjuer. Som regel vil en få opplyst at dette skjer, særlig der det gjøres lydopptak for radio eller TV. Det vil normalt bli ansett å være i strid med god presseskikk å gjøre opptak for radio eller TV uten at dette er kjent på forhånd. En bør imidlertid være forberedt på at journalisten tar opp samtaler på bånd til eget bruk uten at det på forhånd er kjent. Dette vil heller ikke være i strid med god presseskikk.

Når du snakker med en journalist, vil i utgangspunktet hele samtalen være å anse som et intervju. Dersom du ønsker å gjøre avtaler om gjennomlesning osv, bør dette gjøres før samtalen starter. Du bør legge til grunn at et intervju ikke er slutt før journalisten er så langt borte at vedkommende ikke lenger kan høre deg.

9.5 "Off the record"

Med samtaler "off the record" menes her samtaler med journalister der statsadvokaten ikke ønsker at hans uttalelser skal gjøres offentlige. Slike samtaler kan være meget nyttige for eksempel for å gi journalisten en bedre bakgrunn for hans reportasje. Alle må imidlertid være forberedt på at det som sies "off the record" kan bli brukt. Reglene om taushetsplikt må selv sagt også følges i "off the record" samtaler. Et eksempel på nytten av slike samtaler kan være ved påtaleavgjørelsen etter en ulykke der flere har omkommet og der den "skyldige" eller den som kan klandres er blant de som har omkommet. Det kan være behov for å si nettopp dette for å unngå spekulasjoner og for at journalisten/redaktøren selv kan vurdere hva som bør trykkes, selv om statsadvokaten ikke ønsker at "skyldkonstateringen" offentliggjøres.

9.6 Opplesning, gjennomsyn av opptak

Normalt vil du kunne få lest opp og eventuelt korrigert dine uttalelser. For å være sikker bør dette avtales før intervjuet starter. Det samme gjelder tv- og radio-opptak.

Du bør være oppmerksom på at enkelte journalister/medier av prinsipielle grunner ikke vil inngå slike avtaler. Det er neppe uten videre klart at man uten avtale har krav på å få inn korrigeringer, og journalisten vil med rette kunne hevde at "sagt er sagt". I de tilfeller der man gjør avtale om å få opplest egne utsagn, er det stort sett uproblematisk å få inn korrigeringer. Men det må nok være tale om korrigeringer, ikke en total endring av innholdet.

9.7 Andre betingelser for intervjuer/deltakelse i programmer

Det er ofte en fordel å snakke med journalisten før intervjuet for å sikre seg at journalisten kjenner til de ulike problemstillinger. I en slik samtale kan du også presisere hva som er viktigst for deg å få med. Det er regelmessig vi som kan saken og som kan gi journalisten bakgrunnsinformasjon slik at grunnlaget for å lage en god reportasje/artikkel blir best mulig.

Statsadvokatene kan bli bedt om å gi intervjuer som skal brukes i senere programmer. Ved såkalte kritiske dokumentarprogrammer i radio eller TV har man ikke på forhånd oversikt over hvordan intervjuet blir brukt. Som regel skaper dette få problemer. Journalistene har

normalt ikke interesse av å fremstille statsadvokatens uttalelse feilaktig. I mange saker må du imidlertid være forberedt på å få et kritisk søkelys på egne avgjørelser og vurderinger. Ved enkelte anledninger kan man få mistanke om at journalisten er ute etter å fremstille påtalemyndigheten, og kanskje statsadvokaten som person, i et dårlig lys. Du kan da vurdere å stille som betingelse for å stille opp og for at intervjuet blir brukt, at du får se igjennom programmet og den sammenhengen egne uttalelser er satt inn i før offentliggjøring. Nektes dette, kan du avslå å delta. De fleste intervjuer blir klippet. Det kan derfor være grunn til å sette som betingelse at visse uttalelser eller hovedpoeng må bli tatt med.

Ved deltagelse i debatter i radio kan det kan være fristende å delta hjemmefra pr. telefon. Utvalget vil sterkt anbefale å være fysisk til stede i samme studio som de andre aktørene. Det er lett å komme på sidelinjen ved deltakelse via telefon.

9.8 Kameravinkler, bakgrunn, klær m.m.

Fotografer ønsker i blant spesielle kameravinkler eller plassering for fotografering. Ofte kan det være grunn til å vise imøtekommenhet her, men vær oppmerksom på at bilder kan brukes i en annen sammenheng senere. Du må selv vurdere hvordan du vil posere,²⁷ og hvor du vil bli intervjuet. Som regel vil det være mulig å finne fornuftige løsninger.

Ved intervjuer på TV bør du ha et bevisst forhold til at klær, kontor, bakgrunn osv. vil kunne stjele oppmerksomheten fra hva du ønsker å formidle. Under enhver omstendighet vil slike forhold være med på å forme allmennhetens oppfatning av deg som representant for påtalemyndigheten.

9.9 Praktiske råd ved telefonkontakt

Henvendelser fra journalister kommer til ulike tider. Det er kanskje snarere regelen enn unntaket at du er uforberedt på å svare på spørsmål innenfor det tema journalisten tar opp. Nettopp da kan det være grunn til å følge disse rådene:

- *Svar aldri uforberedt.*
- *Be om å få ringe tilbake så fort du kan - sørg for at det blir gjort!*
- *Er du rett person til å uttale deg?*
- *Drøft saken med overordnet eller kolleger*
- *Tenk igjennom hva du vil/kan svare på*
- *Du må ikke svare, men "ingen kommentar" er ofte en dårlig kommentar*
- *Prioriter 2-3 hovedbudskap*
- *Utdyp gjerne budskapene*
- *Regn med at alt du sier kan bli brukt*
- *Avslutt samtalen med å gjenta hovedpoengene*
- *Be om å få dine uttalelser på faks eller e-mail til godkjenning*
Be i det minste om å få lest opp det du blir sitert på

9.10 Hvordan takle "mediekjør"

Fra tid til annen kan en sak eller en person bli gjenstand for særlig mye oppmerksomhet. Hvis det dreier seg om kritikkverdige forhold, kan det i enkelte tilfeller fremstå som om mediene

²⁷ Ved fotografering ovenfra vil du lett fremstå som liten og svak, og ved fotografering nedenfra som maktmenneske. Det tryggeste er å bli fotografert rett forfra.

har fått ”los” og at alle jager et ”offer” i samme retning uten motforestillinger. Det kan oppleves tilnærmet umulig for den som blir utsatt for kritikken å nå frem med sin versjon eller korrigeringer. I den grad ”offeret” gir sin versjon, opplever vedkommende ofte at resultatet bare blir at ”ulvene får mer mat”, og at ens uttalelser i neste omgang blir ugjenkjennelige og gjerne suspekterte.

Det er ikke uten videre enkelt å gi råd til den som opplever å være jaktbytte for mediene. Det kan være grunn til å understreke kravet til kvalitet i våre vurderinger og avgjørelser. Kritikkk av forstandige og kloke vurderinger og avgjørelser vil som regel være til å leve med. Det kan ha en god forebyggende effekt å diskutere vanskelige saker med kolleger eller overordnede før en treffer en mulig kontroversiell avgjørelse. Det kan være grunn til å være seg bevisst at ikke alle påtegninger, brev og lignende forblir ukjente for allmennheten, men tvert om i enkelte tilfeller blir hovedoppslag i nyhetsbildet, kanskje over flere dager.

I de tilfeller kritikken er mer eller mindre berettiget, bør man i alle fall ikke gå i ”skyttergravene”, avvise enhver kritikk og slå tilbake med samme mynt. Berettiget kritikk bør møtes konstruktivt, og har du gjort en feil, kan det være fornuftig å vedkjenne deg det.

Blir man utsatt for sterk kritikk, beskyldt for å ha begått en straffbar handling, handlet mot bedre vitende eller utvist grov uforstand, er det ofte grunn til en viss, generell, imøtegåelse. Repeterende å svare ”ingen kommentar” kan lett ha samme effekt som å helle bensin på et bål.

Medienes makt og innflytelse bør ikke overvurderes. Den offentlige hukommelse er ofte kortvarig, og enkeltstående oppslag, selv om de er store, kan det være best å overse. Utvalget vil likevel ikke avvise at det kan være nødvendig å gå kraftig ut mot påstander om kritikkverdige forhold. Det er eksempler på at personer som har vært utsatt for mediekjør har tjent på å ”stå frem” og gi sin versjon. Dersom man opplever grove overtramp, kan det en klage til Pressens Faglige Utvalg (PFU) overveies. Det kan neppe gis et generelt råd om hvordan man bør opptre utad når man er utsatt for kritikk i mediene. Å rådføre seg med kolleger og overordnede når kritikken kommer vil, etter utvalgets oppfatning, være avgjørende for å kunne håndtere situasjonen godt.

10. ORGANISERING AV INFORMASJONSVIRKSOMHETEN

10.1 *Generelt*

Skal målene og retningslinjene for mediekontakten som er angitt i kapittel 5 nås, stiller det krav til den enkelte statsadvokat, embetslederne og riksadvokaten. Dels dreier det seg om holdninger, men det er også av avgjørende betydning at informasjonsvirksomheten organiseres slik at informasjon blir raskt og enkelt tilgjengelig for mediene. Her har riksadvokaten og embetslederne et særlig ansvar. Utvalget vil i denne sammenheng nøye seg med å foreslå en del praktiske tiltak.

10.2 *Informasjon via Internett*

Etter utvalgets syn bør riksadvokaten og statsadvokatembetene opprette egen informasjonsside på Internett. Bl.a. departementene og Høyesterett benytter nettet til å gi opplysninger og offentliggjøre dommer på en rask og effektiv måte. Det samme bør Riksadvokatembetet og statsadvokatembetene gjøre. Målsettingen bør være at hjemmesiden har et innhold og en aktualitet som gjør at journalister som arbeider med kriminalstoff finner det nødvendig jevnlig å sjekke innholdet. Hjemmesiden bør også kunne bli en viktig informasjonskanal for påtalemyndigheten selv.

På den høyere påtalemyndighets hjemmeside bør det gis informasjon om embetene, deres saksområder og ansatte. Det er også en lang rekke saksopplysninger som bør kunne offentliggjøres på denne måten. Det kan dreie seg om saksavgjørelser av generell offentlig interesse, dog uten identifiserende opplysninger i enkeltsaker. Også instruks, pålegg og rapporter bør kunne legges ut. Av særlig betydning kan det eksempelvis være å gi opplysninger om kriminalitetsutviklingen, saksbehandlingstid, virksomhetsplaner og dommer av betydning. Å offentliggjøre dommer tilligger ikke den høyere påtalemyndighet, men informasjon om aktuelle dommer kan i høy grad medvirke til å gjøre dem kjent. Det er ønskelig av allmennpreventive grunner. Det er ikke mulig for utvalget å gå i detalj om hvilke opplysninger som kan og bør legges ut, men det bør trolig, i tillegg til ulike faglige temaer og nyheter, også åpnes for at de enkelte statsadvokatembetene har egne områder på hjemmesiden.

Informasjon på Internett vil kunne nås av alle som har, eller ikke har, saklig interesse. Det fordrer at alle opplysningene må vurderes av en statsadvokat før offentliggjøring. Det kan sikre at det ikke begås brudd taushetsplikten, at personvernet blir forsvarlig ivaretatt og at opplysninger som av andre grunner ikke bør gjøres alminnelig tilgjengelig blir offentliggjort. Utvalget antar at informasjonen via Internett bør være sentralisert. Ansvar for eksempel legges til en statsadvokat ved Riksadvokatembetet, men en forutsetning for at hjemmesiden skal bli vellykket er selvsagt at den enkelte statsadvokat medvirker aktivt. Det er grunn til å tro at arbeidet krever en halv statsadvokatstilling. Den praktiske formidlingen kan ivaretas av kontoransatte. Utvalget foreslår at riksadvokaten tar initiativ til å utrede nærmere, og å etablere, en hjemmeside på Internett.

10.3 *Årlige møter med pressen*

En del politidistrikter holder årlige pressekonferanser der de informerer om siste års kriminalitetsutvikling og andre viktige politimessige forhold. Den høyere påtalemyndighet holder sjelden slike konferanser. De enkelte embeter må selv vurdere om pressekonferanser er en egnet form. Godt planlagte pressekonferanser kan være en hensiktsmessig måte å få ut

generelle synspunkter. Men det som fremkommer på en pressekonferanse taper lett i konkurransen om å komme med i nyhetsbildet. Det er mulig mer uformelle årlige møter med pressens representanter er en bedre fremgangsmåte. Fra påtalemyndighetens side kan det dreie seg om å informere om kriminalitetsutviklingen i distriktet, orientere om spesielle saker og vårt arbeid mer generelt. Også vårt forhold til mediene anbefales tatt opp, og det er da viktig å gi journalistene mulighet til å ta opp spørsmål knyttet til embetets mediekontakt.

10.4 Rutiner for tilgjengelighet

Det enkelte embete bør fastsette en egen instruks for embetenes mediekontakt på bakgrunn av de overordnede mål og retningslinjer omhandlet i kapittel 5 og de råd som ellers er gitt i utvalgets innstilling.

Instruksen bør bl.a. omfatte enkle rutiner for

- hva de kontoransatte kan svare på
- behandling av henvendelser når statsadvokaten ikke er til stede
- henvendelser på kveldstid og i helger
- e-posthenvendelser

Embetenes instruks bør også omfatte hvordan opplysninger som er offentlige kan gjøres tilgjengelige for mediens representanter på en effektiv måte. Her vil statsadvokatene ha en sentral rolle, siden det ofte vil måtte foretas en konkret vurdering av hvilke opplysninger som kan gis. En gjennomgang av journalrutiner, rutiner for offentliggjøring av tiltalebeslutninger og sakslister, og en nærmere avklaring av rent praktisk bistand i form av kopiering, telefaks og lignende er aktuelt i forbindelse med utarbeidelsen av en slik instruks.

10.5 Informasjonsmedarbeider – informasjonsavdeling

Representanter for mediene har gitt uttrykk for at en informasjonsmedarbeider i påtalemyndigheten ville representere et fremskritt i forhold til dagens tilstand. De uttrykte likevel en viss skepsis fordi en informasjonsarbeider anses å stå i veien for primærkilden for opplysninger. Opprettelse av en informasjonsavdeling eller ansettelse av en informasjonsmedarbeider ville synliggjøre at informasjon tas alvorligere og bidra til en mer profesjonell håndtering av mediene.

Utvalget finner likevel ikke grunn til å anbefale at riksadvokaten og statsadvokatene bør ansette en egen informasjonsmedarbeider. Det vil kreve ekstra ressurser og neppe medføre mindre henvendelser til riksadvokaten eller de enkelte statsadvokatene. Etter utvalgets mening bør den informasjon som er aktuell å formidle gjennom en informasjonsmedarbeider i stor grad kunne publiseres via høyere påtalemyndighets side på Internett og ved direkte kontakt med statsadvokatene. Bedrede rutiner og - ikke minst- endrede og mer positive holdninger til mediene, bør kunne gjøre en informasjonsmedarbeider unødvendig.

10.6 Løpende vurdering av påtalemyndighetens fremtreden i mediene

Kontakten med mediene er en sentral del av statsadvokatenes og riksadvokatens virksomhet. Det er derfor viktig både å samle informasjon om påtalemyndighetens egen deltakelse i mediene og om hvordan vi fremstilles offentlig. Det gir grunnlag for en løpende vurdering med sikte på eventuelle tiltak for å bedre å nå de mål som fremgår under punkt 5.2. Er det grunnlag for å drøfte informasjonsspørsmål internt i etaten, antar utvalget at det kan skje i tilknytning til de årlige statsadvokatmøtene der alle statsadvokatene er til stede. Det kan også være et tema på riksadvokatens møter med embetslederne.

Det finnes firmaer som kan gjennomgå informasjonsvirksomheten og gi profesjonelle råd. Utvalget har ikke kjennskap til omkostningene ved dette, men erfaringer fra mediekurs gir grunn til å tro at det ikke er billig. Utvalget finner ikke grunn til å anbefale slik bistand nå. Det bør likevel være gjenstand for løpende vurdering.

10.7 Opplæring - medietrening

Det er i dag ingen plikt for statsadvokatene å gjennomgå mer formell opplæring i mediekontakt. Det inngår heller ikke som en del av det juridiske studiet. Den enkelte statsadvokats offentlige engasjement er høy grad avhengig av vedkommendes person og temperament. Både form, innhold og omfang varierer sterkt. Det er likevel på det rene at mediekontakt er en del av statsadvokatenes hverdag. Skal målene og retningslinjene som er beskrevet i kapittel 5 oppfylles, er det utvalgets syn at alle statsadvokatene kan ha nytte av skoling. Det gjelder ikke på noen måte bare de nyansatte statsadvokatene. Men det er grunn til å prioritere disse først. De aller fleste statsadvokater bør gjennomgå et mediekurs, men de nye bør prioriteres slik at kurset for dem gjennomføres innen rimelig tid etter tiltredelse. Utviklingen vil vise om det vil være behov også for oppfølgingskurs. Etterutdanningsrådet bør trolig ha ansvaret for kursene.

Embetslederne har ansvar for at statsadvokatene i distriktet er kjent med instruksene for mediekontakt. Forholdet til mediene bør også omhandles i embetenes virksomhetsplaner.

10.8 Tilgang på postjournal, sakslister m.m.

Embetene bør sørge for at føring av postjournal og arkivering skjer på en måte som gjør det enkelt for mediene å finne frem dokumenter som er offentlige. Embetene bør innen rimelige rammer utvise stor grad av service overfor journalister som trenger bistand, for eksempel i form av kopiering, oversendelse på telefaks og lignende. En gjennomgang av journalrutiner kan være fornuftig

11. VIDERE ARBEID

11.1 *Utvalgets forslag til videre behandling av utredningen*

Utvalget har under punkt 5.3 foreslått fire overordnede retningslinjer for den høyere påtalemyndighets kontakt med mediene/allmennheten. Utvalget foreslår at riksadvokaten anbefaler at disse retningslinjene følges av den høyere påtalemyndighet. Utvalget foreslår også at riksadvokaten gir sin tilslutning til de mål utvalget har foreslått for den høyere påtalemyndighets kontakt med mediene, jf. punkt 5.2.

Utvalgets innstilling for øvrig er dels en gjennomgang av rettslige forhold, dels er det drøftet ulike problemstillinger knyttet til omtale av generelle spørsmål og enkeltsaker, kontakten med mediene og råd og tips for påtalemyndighetens kontakt med mediene. Dette er forhold som ikke egner seg for vedtakelse eller konkret anbefaling, men utvalget mener riksadvokaten bør oppfordre statsadvokatene til å sette seg godt inn i denne delen av innstillingen og bruke den i sin kontakt med mediene/allmennheten.

Innstillingen bør sendes til orientering til Justisdepartementet, statsadvokatembetene, politimesterne og andre som kan ha interesse av innstillingen, for eksempel presseorganisasjonene, advokatforeningen og dommerforeningen. Innstillingen som helhet bør neppe være gjenstand for en ordinær høring, men de som får den tilsendt, bør samtidig oppfordres til å komme med synspunkter. (Eventuelt en høring vedrørende de overordnede retningslinjer.)

Etter utvalgets oppfatning er den største utfordringen i vårt forhold til mediene å endre statsadvokatenes holdninger. Dette gjelder dels å se på aktiv kontakt med mediene som noe positivt, dels faktisk å delta i større utstrekning i den offentlige debatt og å ta seg tid til å forberede seg på intervjuer, herunder aktivt søke råd hos kolleger man har tillit til. Riksadvokaten bør bidra til at de problemstillinger som reises i utredningen blir kjent og diskutert blant statsadvokatene og i politiet. Etter utvalgets syn bør statsadvokatene gis anledning til en grundig diskusjon av innstillingen. Det kan skje i et eget seminar om emnet, eller ved at det settes av en dag på statsadvokatmøtet til sommeren. Politiet kan gjøres kjent med forslagene på påtale-møter.

11.2 *Bør det utarbeides en særskilt handlingsplan?*

Det er utvalgets oppfatning at riksadvokaten ikke bør lage en egen handlingsplan for forholdet til mediene eller for informasjonsvirksomheten generelt. Den policy som kommer til uttrykk i dette strategidokumentet bør prege hele påtalemyndighetens arbeid. Det påhviler riksadvokaten og embetslederne et særlig ansvar for å påse at retningslinjene følges og at det tas tilstrekkelig hensyn til dem i det daglige arbeid og i de planer som utarbeides.

11.3 *Behov for endringer i straffeprosessloven, påtaleinstruksen eller rundskrivet fra 1981?*

Etter utvalgets oppfatning er det gjeldende regelverket ikke tilfredsstillende for så vidt gjelder mulig straffansvar for uttalelser i strid med riksadvokatens rundskriv, se foran under punkt 6.4.2.1. Justisdepartementet har i forbindelse med den sak som er omtalt under punkt 6.6 i et forlik påtatt seg ”å ta skritt for å utarbeide forslag til regler i påtaleinstruksen om politiets forhold til media”. Utvalget antar at slike regler også vil omfatte den høyere påtalemyndigheten.

Det er et klart behov for en gjennomgang, og lov eller instruksfesting, av reglene på området og utvalget antar riksadvokaten bør ta opp spørsmålet med Justisdepartementet.

Utvalget antar en slik gjennomgang bør gjøres av et utvalg som er vesentlig bredere sammensatt enn riksadvokatens medieutvalg og kommer ikke selv med forslag til endringer i det formelle regelverket. Men det er utvalgets håp at denne utredningen, og den etterfølgende behandlingen av den, kan være et nyttig bidrag i det videre arbeid.