

Cirkulæreskrivelse om nogle spørgsmål vedrørende politiets samarbejde med pressen

1. Baggrund og problemstilling

Pressens brug af bl.a. billeder og filmoptagelser fra politiforretninger mv., hvor pressen efter særlig aftale med politiet har været til stede, har i de senere år givet anledning til flere klagesager i Justitsministeriet.

Disse sager har vist, at en sådan form for samarbejde mellem politi og presse giver anledning til vanskelige spørgsmål om afvejningen mellem på den ene side det almindelige hensyn til størst mulig åbenhed om politiets arbejde og på den anden side hensynet til bl.a. principperne om tavshedspligt og beskyttelse af privatlivets fred.

Justitsministeriet har på den baggrund fundet det rigtigst at orientere om de regler, som efter lovgivningen og almindelige retsprincipper gælder for et samarbejde af den nævnte karakter. I tilknytning hertil har Justitsministeriet tillige fundet det naturligt at redegøre for de regler om tavshedspligt, som har betydning for politiets samarbejde med pressen i øvrigt.

Nedenfor under pkt. 2 omtales de overordnede hensyn, som gør sig gældende på området. Under pkt. 3 omtales herefter de almindelige regler og principper for, i hvilket omfang politiet er berettiget til at give pressen oplysninger om konkrete straffesager mv. Under pkt. 4 omtales nogle særlige spørgsmål, der kan opstå, når det kommer på tale at etablere et videregående samarbejde af den ovennævnte karakter, f.eks. således at der gives pressen adgang til at fotografere eller optage billeder på en politistation eller til at ledsage politiet under patruljekørsel.

Cirkulæreskrivelsen bygger bl.a. på drøftelser med Rigsadvokaten, Statsadvokatforeningen, Politimesterforeningen, Politidirektøren i København, Rigspolicefens og Politiforbundet i Danmark. Justitsministeriet har ligeledes drøftet sagen med Advokatrådet og Landsforeningen af beskikkede Advokater samt med repræsentanter for pressen.

2. Overordnede hensyn

2.1. Størst mulig åbenhed om politiets arbejde

Politiet er statens centrale myndighed med hensyn til håndhævelse af lov og orden.

Efter retsplejelovens § 108 er politiets opgave således at opretholde sikkerhed, fred og orden, at påse overholdelsen af love og vedtægter samt at foretage det fornødne til forhindring af forbrydelser og til efterforskning og forfølgning af sådanne. Politiet er ved retsplejelovens øvrige bestemmelser tillagt en række efter omstændighederne vidtgående beføjelser til at foretage tvangsindgreb overfor borgerne.

Det er bl.a. derfor meget vigtigt, at der er størst mulig åbenhed om politiets arbejde. En sådan åbenhed bidrager til, at der ikke opstår uberettigede rygter og myter om politiets virksomhed, og derved til at sikre samfundets almindelige tillid til politiet.

Karakteren af den virksomhed, som politiet udøver, indebærer samtidig, at der i en række sammenhænge må være begrænsninger i åbenheden. Det skyldes bl.a. hensynet til politiets funktionsdygtighed (nedenfor pkt. 2.2) og hensynet til lovgivningens regler om tavshedspligt mv. (nedenfor pkt. 2.3).

2.2. Politiets funktionsdygtighed

Som anført ovenfor er politiets centrale opgave at opretholde sikkerhed, fred og orden.

Hensynet til åbenhed om politiets arbejde vil derfor i alle tilfælde skulle afvejes i forhold til, at politiet skal være funktionsdygtigt og herunder kunne løse sine opgaver med den fornødne hurtighed.

En sådan afvejning vil navnlig kunne være relevant i tilfælde, hvor der opstår spørgsmål om etablering af et særligt samarbejde som omtalt ovenfor under pkt. 1, og hvor det må overvejes, om et sådant samarbejde - og de vilkår herfor, som i givet fald må fastsættes - er forenelige med almindelige politifaglige hensyn i den konkrete situation. Der henvises nærmere til pkt. 4 nedenfor.

2.3. Principperne om tavshedspligt og beskyttelse af privatlivets fred

Politiet er omfattet af lovgivningens almindelige regler om tavshedspligt.

Den centrale bestemmelse er straffelovens § 152. Efter denne bestemmelses stk. 1 er det strafbart for den, som virker eller har virket i offentlig tjeneste eller hverv, uberettiget at videregive eller udnytte fortrolige oplysninger, som den pågældende i den forbindelse har fået kendskab til.

Efter bestemmelsens stk. 3 er en oplysning fortrolig, når den ved lov eller anden gyldig bestemmelse er betegnet som sådan, eller når det i øvrigt er nødvendigt at hemmeligholde den for at varetage væsentlige hensyn til offentlige eller private interesser. Det følger af forvaltningslovens § 27, stk. 1, nr. 6, at bl.a. hensynet til enkeltpersoners forhold (herunder strafbare forhold) kan begrunde, at en oplysning må anses for fortrolig.

Det er alene den "uberettigede" videregivelse af fortrolige oplysninger, som efter straffeloven er retsstridig. Det beror derfor i princippet i alle tilfælde på en nærmere konkret vurdering, om den pågældende myndighed i en given situation er berettiget til at videregive sådanne oplysninger til andre, herunder pressen. Det må i den forbindelse bl.a. indgå, om der foreligger samtykke fra den, som oplysningerne angår, om oplysningerne videregives i anonymiseret form, hvilke hensyn der taler for at videregive oplysningerne, og om der er tale om oplysninger om forhold, som allerede - helt eller delvis - er offentligt kendte. Der henvises nærmere til pkt. 3 nedenfor.

Bestemmelsen i straffelovens § 152 suppleres bl.a. af lovens § 264 d. Efter denne bestemmelse er det strafbart uberettiget at videregive meddelelser eller billeder vedrørende en andens private forhold eller i øvrigt billeder af den pågældende under omstændigheder, der åbenbart kan forlanges unddraget offentligheden. Denne bestemmelse gælder - i modsætning til § 152, der alene omfatter ansatte i offentlig tjeneste eller hverv - også for pressen.

Om bestemmelsen kan i øvrigt henvises til Kommenteret Straffelov, side 339 ff. Her omtales bl.a. betydningen af, at der foreligger samtykke fra den, som oplysningerne angår, og det anføres i den forbindelse, at et eventuelt samtykke til enhver tid kan tages tilbage. Endvidere anføres, at det er den person, som oplysningerne angår, der skal give samtykket, og at politiet således f.eks. ikke kan give en fjernsynsfotograf tilladelse til at videregive billeder af anholdte eller detentionsanbragte.

Ud over lovgivningens udtrykkelige bestemmelser skal offentlige myndigheder - herunder politiet - også iagttage almindelige principper om god forvaltningsskik. Af disse principper følger bl.a., at politiet under alle omstændigheder skal behandle de personer, som man kommer i berøring med, med den fornødne hensynsfuldhed og herunder f.eks. tage i betragtning, at de pågældende - uanset om der er tale om mistænkte, sigtede, forurettede, vidner eller andre - ofte vil befinde sig i en udsat og sårbar situation.

3. Politiets almindelige videregivelse af oplysninger til pressen

3.1. Det almindelige udgangspunkt er, at politiet ikke - heller ikke efter begæring - har pligt til at give pressen oplysninger om forløbet af konkrete straffesager mv. Det skyldes bl.a., at adgangen til aktindsigt efter offentlighedsloven ikke gælder for sager inden for strafferetsplejen, jf. lovens § 2, stk. 1, 1. pkt.

Ofte vil forholdet imidlertid være det, at politiet selv - bl.a. på baggrund af det hensyn til størst mulig åbenhed, der er omtalt ovenfor under pkt. 2.1 - gerne vil orientere pressen om sager, der af

den ene eller anden grund kan have offentlig interesse. I sådanne tilfælde er spørgsmålet, om politiet har ret til dette efter reglerne om tavshedspligt mv.

Retsplejeloven indeholder enkelte bestemmelser herom:

Det er således i retsplejelovens § 818 bestemt, at politiet kun under nærmere angivne omstændigheder må offentliggøre signalement eller andre oplysninger, der er egnede til at fastlægge identiteten af en formodet gerningsmand. Bl.a. skal offentliggørelsen være af væsentlig betydning for efterforskningen, herunder for fastlæggelsen af den pågældendes identitet eller for at forebygge yderligere lovovertrædelser.

På tilsvarende måde må der efter lovens § 819 kun bringes offentlige efterlysninger under nærmere angivne restriktive betingelser. Det er bl.a. en betingelse, at efterlysning må antages at være af afgørende betydning for strafforfølgningens gennemførelse eller for at forebygge yderligere lovovertrædelser.

Om bestemmelserne i retsplejelovens §§ 1016 a og 1017, stk. 2, nr. 3, henvises til pkt. 3.2 nedenfor.

Uden for de tilfælde, der er særligt reguleret i retsplejeloven, beror vurderingen af, om videregivelse af oplysninger fra konkrete straffesager mv. til pressen er berettiget, på straffelovens almindelige regler om tavshedspligt og på almindelige principper om god forvaltningsskik.

Efter disse regler afhænger det principielt af en konkret vurdering i den enkelte situation, om en sådan videregivelse kan anses for berettiget, jf. ovenfor pkt. 2.3. Det må således bl.a. afhænge af karakteren af den enkelte sag og den interesse, som offentligheden kan have i den, hvilke oplysninger der kan og bør videregives til pressen, og i givet fald på hvilken måde.

Det klare udgangspunkt er imidlertid, at videregivelse ikke kan ske, såfremt der herved røbes oplysninger om de berørte enkeltpersoner, medmindre oplysningerne gives i helt anonymiseret form. Et tilsvarende udgangspunkt kan siges at følge af de særlige regler i retsplejeloven om offentliggørelse af signalement og efterlysninger, der er omtalt ovenfor.

Det må samtidig understreges, at selv om tavshedspligten som anført sætter væsentlige grænser for, hvad der kan oplyses om berørte enkeltpersoner mv., er den på ingen måde ensbetydende med, at politiet er afskåret fra i rimeligt omfang at orientere pressen - og derigennem offentligheden - om forløbet af straffesager af offentlig interesse. Der er således intet til hinder for, at politiet - under iagttagelse af bl.a. hensynet til de berørte enkeltpersoner, jf. ovenfor - mere generelt orienterer pressen om forløbet af og status for efterforskningen i konkrete sager.

Særlige forhold kan gøre sig gældende i tilfælde, hvor det allerede er offentligt kendt, hvem de implicerede enkeltpersoner er. Der kan f.eks. være tale om, at de pågældende personer har valgt selv at stå frem.

Den omstændighed, at de berørte personers identitet allerede er offentligt kendt, indebærer i sig selv ikke, at oplysninger om de pågældende herefter kan videregives. Det vil således også i disse situationer bero på en helt konkret vurdering, i hvilket omfang politiet kan orientere om sagens forløb, og det må herunder bl.a. indgå, i hvilket omfang den pågældende selv har givet oplysninger om sagen til offentligheden, og hvilke nye oplysninger der i givet fald vil komme frem om vedkommendes forhold. I den forbindelse må det under alle omstændigheder som helt overvejende regel ikke forekomme, at der gives oplysninger til pressen - f.eks. om, at der er rejst sigtelse - som den pågældende selv ikke forinden er bekendt med.

Der kan endelig være grund til at fremhæve, at reglerne om tavshedspligt som udgangspunkt gælder helt uafhængigt af, hvem den eller de berørte enkeltpersoner er. Det forhold, at en efterforskning eller tiltale rettes mod personer, der som f.eks. skuespillere eller politikere er almindelig kendt af offentligheden, eller mod sådanne personers nærmeste familie mv., har

således i almindelighed ingen betydning for politiets adgang til at offentliggøre oplysninger om sagen.

3.2. Det ovenfor anførte vedrører den tavshedspligt, der gælder af hensyn til de berørte enkeltpersoner. Det er selvsagt i alle tilfælde en forudsætning, at en orientering af pressen sker inden for rammer, der sikrer, at politiets videre arbejde med opklaring mv. af den pågældende sag ikke unødigt hindres eller vanskeliggøres.

Det er ligeledes en forudsætning, at oplysninger til pressen ikke videregives på en måde, som kan være egnet til at rejse tvivl om, at politiet og anklagemyndigheden udfører deres undersøgelser i overensstemmelse med almindelige principper om saglighed og objektivitet. Der kan i den forbindelse henvises til bestemmelsen i retsplejelovens § 1016 a. Efter denne bestemmelse må ingen, som i embeds medfør er beskæftiget med en straffesag, uden for retten udtale sig til offentligheden om skyldsspørgsmålet, så længe sagen ikke er pådømt eller bortfaldet. Endvidere er det - så længe endelig dom i en straffesag ikke er afsagt - strafbart at fremsætte udtalelser, der er egnet til på uforsvarlig måde at påvirke dommerne, domsmændene eller nævningerne med hensyn til sagens afgørelse, jf. § 1017, stk. 2, nr. 3.

De nævnte bestemmelser og almindelige principper om saglighed og objektivitet indebærer ikke, at politiet er afskåret fra at give udtryk for enhver vurdering af spørgsmål i den pågældende sag. I tilfælde, hvor der f.eks. er truffet beslutning om at fremstille en sigtet i grundlovsforhør med henblik på at begære den pågældende varetægtsfængslet, vil det således bl.a. kunne siges, at det er politiets opfattelse, at det fornødne mistankegrundlag efter retsplejeloven er til stede. Der bør imidlertid ikke fremsættes udtalelser eller afgives oplysninger til pressen, som mere konkret indeholder tilkendegivelser om politiets eller vedkommende polititjenestemandes opfattelse af de foreliggende beviser mv.

4. Særligt samarbejde mellem politiet og pressen

4.1. Beskrivelsen ovenfor under pkt. 3 angår sædvanlige tilfælde, hvor der opstår spørgsmål om politiets adgang til - typisk i forbindelse med interviews - at give pressen oplysninger om forløbet af konkrete straffesager.

I de senere år er det forekommet, at der er etableret en mere direkte og umiddelbar adgang for pressen til at følge politiets arbejde.

Et sådant særligt samarbejde mellem politiet og pressen kan have forskellige former. Der kan bl.a. være tale om, at medarbejdere fra pressen ønsker en særlig adgang til at følge politiets virksomhed over for borgerne, f.eks. ved at ledsage politiet under patrulje, almindelige politiforretninger eller særlige målrettede aktiviteter eller ved at overvære politiets arbejde på politistationen.

Ofte vil der være tale om, at der samtidig ønskes adgang til at fotografere eller foretage film- og/eller lydoptagelser. Ordningen kan imidlertid også have et mere begrænset formål, herunder at den pågældende journalist alene følger med de pågældende polititjenestemænd for efterfølgende at skildre forholdene i almindelig reportageform.

4.2. Et samarbejde af den nævnte karakter vil fra pressens side ofte have til formål at give offentligheden et mere spontant og virkelighedsnært indblik i politiets arbejde, end f.eks. den almindelige interviewform giver mulighed for.

Et sådant formål er i god overensstemmelse med almindelige synspunkter om størst mulig åbenhed om politiets arbejde.

Erfaringen viser samtidig, at et samarbejde af den her beskrevne karakter kan give anledning til vanskelige problemstillinger i relation til de gældende regler og principper om tavshedspligt mv.

Dette skyldes bl.a., at den omtalte form for samarbejde i sagens natur - når det først er etableret - for politiet indebærer et mere uforudsigeligt og "ukontrolleret" forløb end de sædvanlige tilfælde,

hvor repræsentanter for politiet interviewes til pressen, og hvor politiet på forhånd kan fastlægge, hvilke oplysninger der kan og bør gives. Det må også spille ind, at det nævnte særlige samarbejde efter omstændighederne vil indebære, at pressen - f.eks. via film- og billedoptagelser - kan viderebringe følsomme oplysninger om de berørte enkeltpersoner i en form, som de pågældende kan opfatte som i særlig grad belastende eller ydmygende.

4.3. Det er efter Justitsministeriets opfattelse ikke muligt i generel form at give mere præcise anvisninger på, i hvilke tilfælde politiet kan og bør imødekomme et ønske fra pressen om samarbejde af den her omhandlede karakter, og i givet fald på hvilke nærmere vilkår. Rammerne herfor vil f.eks. afhænge af, hvilken nærmere form samarbejdet skal have, herunder om der er tale om filmoptagelser mv. eller alene om almindelig reportagevirksomhed. Endvidere vil det bl.a. have betydning, om pressen kun er til stede på offentligt tilgængelige veje og gader mv., eller om der også gives adgang til f.eks. politistationen eller politiets lokaliteter i øvrigt.

Der kan imidlertid peges på en række forhold, som - ud over de allerede anførte - må indgå i overvejelserne om, hvorvidt et samarbejde af den omhandlede karakter skal etableres, og hvordan det i givet fald nærmere skal gennemføres:

- Det må i alle tilfælde være en grundlæggende betingelse, at pressens tilstedeværelse ikke forsinkes eller vanskeliggør politiets arbejde. Bl.a. i tilfælde, hvor det - som beskrevet nedenfor - vil være nødvendigt at indhente samtykke fra de berørte enkeltpersoner, må det således grundigt overvejes, om en sådan procedure er forenelig med almindelige politifaglige hensyn i den foreliggende situation.

- Det vil - på grund af reglerne om tavshedspligt m.v. - i en række tilfælde være en afgørende forudsætning, at der forudgående er givet samtykke fra de berørte enkeltpersoner. Det gælder f.eks. i tilfælde, hvor pressen i forbindelse med ophold på den pågældende politistation ønsker adgang til at optage billeder af personer, der er anholdt, eller som i øvrigt er i en situation, der tilsiger, at deres forhold ikke uden videre blottlægges for pressen. Det gælder også bl.a. i tilfælde, hvor der - helt undtagelsesvis - måtte opstå spørgsmål om at lade pressen være til stede under gennemførelse af politiforretninger i private hjem.

- På frit tilgængelige steder - hvor pressen således under alle omstændigheder ville kunne opholde sig - kan der ikke stilles krav om samtykke fra de berørte enkeltpersoner. Et krav om samtykke vil dog gælde i særlige tilfælde, f.eks. hvor det alene eller helt overvejende er i kraft af politiets bistand, at pressen kommer i kontakt med de nævnte personer. Herudover gælder, at politiet som følge af principperne om god forvaltningsskik i alle tilfælde må sikre, at der tages de fornødne hensyn til de omhandlede enkeltpersoner, f.eks. ved om nødvendigt at sørge for, at pressen holdes på en rimelig fysisk afstand af begivenhederne.

- Der kan ikke antages at være noget til hinder for, at det overlades til pressen at tilvejebringe det fornødne samtykke, men politiet har i alle tilfælde et selvstændigt ansvar for, at gyldigt samtykke foreligger.

- Det må i den forbindelse tages i betragtning, at et gyldigt samtykke ikke kan gives af en person, der f.eks. på grund af sin almindelige tilstand eller påvirkethed af alkohol, narkotika eller medicin mv. ikke i fornødent omfang er i stand til at overskue betydningen og rækkevidden heraf. Samtykket skal også indhentes på et sprog, som den pågældende forstår.

- Endvidere må det bl.a. indgå, at et eventuelt samtykke til enhver tid vil kunne tilbagekaldes med den virkning, at politiet må afbryde samarbejdet.

- Er der efter det anførte grundlag for at imødekomme et ønske fra pressen om en særlig adgang til at følge politiet, må det overvejes, om der skal fastsættes nærmere vilkår for ordningen. Der kan bl.a. være tale om, at ordningen alene omfatter bestemte lokaliteter eller bestemte former for politiforretninger. Der kan efter omstændighederne også være tale om, at politiet betinger sig ret til efterfølgende at gennemføre de pågældende filmoptagelser mv. Formålet hermed må selvsagt

ikke være at føre kontrol med f.eks. de synspunkter om politiets indsats, som pressen eventuelt ønsker at give udtryk for, men alene at sikre, at der ikke bliver tale om at viderebringe optagelser mv. til offentligheden i strid med principperne om tavshedspligt og privatlivets fred eller til skade for politiets funktionsdygtighed, f.eks. ved afsløring af polititaktiske forhold.

- Det må endvidere overvejes, om der i givet fald bør indgås en egentlig skriftlig aftale mellem politiet og pressen. En skriftlig aftale vil f.eks. kunne sikre, at alle parter er opmærksomme på de almindelige principper, der gælder for et sådant samarbejde, og på eventuelle særlige vilkår, som der måtte være behov for at fastsætte, jf. ovenfor.

- Politiet vil under et samarbejde af den omhandlede karakter kunne give de anvisninger til pressen, som i det enkelte tilfælde findes nødvendige af hensyn til en korrekt og hensigtsmæssig gennemførelse af den pågældende politiforretning. Herunder vil politiet kunne afbryde samarbejdet, hvis de nævnte hensyn tilsiger det.

- Det kan tilføjes, at pressen i alle tilfælde vil skulle iagttage almindelige krav til god presseskik. Herunder stilles bl.a. krav til pressen om - såvel ved tilvejebringelse af oplysninger og billedmateriale mv. som ved anvendelse heraf - at tage hensyn til de berørte personers krav på respekt for deres personlige integritet og privatliv og til behovet for beskyttelse mod ubeføjet krænkelse. Der henvises endvidere til det under pkt. 2.3 anførte om straffelovens § 264 d.

Som det fremgår, kan vurderingen af, om et ønske fra pressens side om et særligt samarbejde med politiet skal imødekommes, være vanskelig og herunder bero på mere juridisk prægede overvejelser. På den baggrund bør beslutningen herom i almindelighed træffes af politimesteren (politidirektøren) eller af den, som politimesteren i de enkelte tilfælde bemyndiger til det.

Justitsministeriet, den 27. juni 2003

Lennart Lindblom