



# NORGES HØYESTERETT

Den 18. desember 2015 avsa Høyesterett kjennelse i

**HR-2015-02536-A, (sak nr. 2015/1490), straffesak, anke over kjennelse,**

Norsk rikskringkasting AS (advokat Anne-Hilde Storm – til prøve)

Norsk Presseforbund (partshjelper)

Norsk Redaktørforening (partshjelper) (advokat Jon Wessel-Aas)

mot

Den offentlige påtalemyndighet (førstestatsadvokat Anne Grøstad)

## S T E M M E G I V N I N G :

- (1) Dommer **Arntzen**: Saken gjelder krav fra Norsk rikskringkasting AS (heretter NRK) om å få utlevert opptak fra overvåkningskameraer i en avsluttet straffesak.
- (2) Tirsdag 29. november 2012 møtte A opp på Sentrum politistasjon i Oslo. A var 35 år gammel og fremsto som psykotisk. Politiet mente han trengte legetilsyn og to kvinnelige politibetjenter brakte ham til Oslo legevakt. A ble sikkerhetsvisitert, og politibetjentene fant ikke grunn til å sette på ham håndjern.
- (3) Ved ankomst til legevakten opplyste A at han het "B". Politibetjentene kontaktet operasjonssentralen og fikk opplyst at navnet kunne tilhøre en person med voldshistorikk. Oslo legevakt vurderte å innlegge ham på skjermet avdeling på Lovisenberg sykehus, og politiet ble bedt om å bistå med en eventuell transport dit.
- (4) Etter en tid sa A at han ville forlate legevakten, og han ble forsøkt holdt tilbake av de to politibetjentene. Det oppsto etter hvert et alvorlig basketak mellom dem, og en av

politibetjentene vurderte å bruke pepperspray for å få situasjonen under kontroll. De fikk da bistand av en ambulansarbeider, som hadde observert opptrinnet. Han forsøkte å presse A i bakken. Da han ikke lyktes, la han en arm rundt As hals, presset ham ned i mageleie og brukte egen kroppsvekt for å holde ham under kontroll. Politibetjentene satt håndjern på A mens han lå nede. Da ambulansarbeideren løsnet halsgrepet etter ca. ett minutt, var A slapp og livløs, og helsearbeidere ble tilkalt. Etter resultatløse gjenopplivningsforsøk ble A erklært død en snau halvtime senere. Av obduksjonsrapporten fremgår det at døden skyldtes kvelning ved press mot halsen.

- (5) Spesialenheten for politisaker (heretter Spesialenheten) etterforsket dødsfallet. Det ble vurdert om de to politibetjentene hadde gjort seg skyldige i legemsfornærmelse med døden til følge eller grov uforstand i tjenesten. Spesialenheten kom til at handlingene lå innenfor politiets adgang til å bruke makt, og at det ikke var utvist uforstand i tjenesten ved at de ikke hadde fått ambulansarbeideren til å avslutte halsgrepet tidligere. Sakene mot politibetjentene ble henlagt fordi intet straffbart forhold ble ansett bevist.
- (6) Ambulansarbeideren ble etterforsket for legemsfornærmelse med døden til følge. Spesialenheten konkluderte med at saken måtte henlegges etter bevisets stiling.
- (7) De etterlatte klaget over henleggelsene, mens ambulansarbeideren klaget over henleggelsesgrunnlaget. I beslutning 8. mai 2014 opprettholdt riksadvokaten henleggelsene. Henleggelsesgrunnlaget for ambulansarbeideren ble endret til at intet straffbart forhold ble ansett bevist, idet maktbruken fra hans side ble vurdert som en straffri nødvergehandling.
- (8) Det ble gjort opptak av hendelsen over ca 1 time og 40 minutter fra fire av legevaktens overvåkningskameraer. Opptakene viser tiden fra ankomst til legevakten frem til avsluttet gjenopplivningsforsøk.
- (9) Saken vakte stor offentlig interesse med omfattende medieomtale.
- (10) NRK begjærte ved flere anledninger utlevering av opptakene. Som grunnlag for begjæringene ble det særlig vist til yringsfrihetsbestemmelsen i Den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK) artikkel 10. As foreldre, som allerede hadde fått tilgang til opptakene, samtykket til slik utlevering.
- (11) Begjæringen er for Høyesterett subsidiært begrenset til å gjelde kopi av opptak fra tre av kameraene som viser sekvensen fra A ønsket å forlate legevakten og frem til ambulansarbeideren slapp halsgrepet. I tillegg til A, de to politibetjentene og ambulansarbeideren, vises en vektor og helsepersonell ved legevakten i denne sekvensen.
- (12) I det fremlagte materialet og i den videre fremstillingen brukes begrepene "utlevering av", "kopi av" og "innsyn i" opptakene om hverandre, uten at det ligger noen realitetsforskjell i dette.
- (13) Spesialenheten avslo begjæringene i beslutninger 21. desember 2012 og 3. februar 2014. NRK klaget det siste avslaget til riksadvokaten, men fikk ikke medhold. I avslag 25. mars 2014 la riksadvokaten til grunn at EMK artikkel 10 ikke gir grunnlag for innsyn i

dokumenter i en verserende straffesak. Så lenge klagen over henleggelsene ikke var avgjort, kunne sakene ikke regnes som avsluttet og innsyn ikke gis.

- (14) Etter at riksadvokatens endelige henleggelsesavgjørelse forelå, fremmet NRK en fornyet innsynsbegjæring. Spesialenheten avsto 15. mai 2014 begjæringen. Avslaget ble påklaget til riksadvokaten, som 5. august 2014 besluttet at klagen ikke skulle tas til følge. Det ble vist til at det ikke forelå praksis fra Den europeiske menneskerettsdomstol (EMD) om innsyn i straffesaksdokumenter og til at personvern hensyn gjør seg gjeldende med særlig tyngde ved innsyn i opptak fra overvåkningskameraer. NRK fikk likevel innsyn i Spesialenhetens og riksadvokatens henleggelsesbeslutninger i anonymisert form.
- (15) NRK reiste sak for Oslo tingrett med krav om utlevering av opptakene. Spesialenheten påsto avvisning under henvisning til at det ikke var adgang til å bringe en avgjørelse i klagesak inn for retten. Det ble også bestridt at det var grunnlag for innsynskravet.
- (16) Oslo tingrett avsa 24. mars 2015 beslutning med slik slutning:
- "Begjæringen tas ikke til følge."**
- (17) Tingretten la til grunn at NRK hadde rett til å bringe kravet inn for retten til behandling. Ved vurderingen av selve kravet, kom retten til at nektelsen av å utlevere materialet ikke var et inngrep etter EMK artikkel 10 nr. 1, og at påtalemyndigheten derfor hadde rett til å avslå begjæringen.
- (18) NRK anket avgjørelsen til Borgarting lagmannsrett, som 19. juni 2015 avsa kjennelse med slik slutning:
- "Anken forkastes."**
- (19) Lagmannsretten sluttet seg til tingrettens vurdering, og mente også at unnlatt innsyn i opptakene uansett måtte anses som "nødvendig" etter EMK artikkel 10 nr. 2, slik at det heller ikke av den grunn forelå noen krenkelse av ytringsfriheten.
- (20) Både tingretten og lagmannsretten avgjorde saken etter skriftlig behandling.
- (21) NRK anket til Høyesterett på grunn av uriktig rettsanvendelse. Høyesteretts ankeutvalg besluttet å overføre saken til muntlig behandling i avdeling med fem dommere. Høyesterett har lagt til grunn at anken skal behandles i et straffeprosessuelt spor.
- (22) Norsk Presseforbund og Norsk Redaktørforening har erklært seg som partshjelpere for NRK under behandlingen i Høyesterett etter analogi fra tvisteloven § 15-7 første ledd bokstav b.
- (23) Den ankende part, *Norsk rikskringkasting AS*, har med tilslutning fra partshjelperne Norsk Presseforbund og Norsk Redaktørforening, i korte trekk anført:
- (24) NRK har krav på innsyn i form av kopier av opptakene i medhold av EMK artikkel 10 og FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter (SP) artikkel 19. Disse konvensjonsbestemmelsene verner ytringsfriheten og retten til å motta informasjon. Når pressen ber om tilgang til foreliggende materiale av allmenn interesse, vil det å nekte innsyn være et inngrep i artikkel 10 nr. 1 og artikkel 19 nr. 2. Dette følger av praksis fra

EMD og FNs menneskerettskomité, som en rekke ganger har understreket pressens betydning som "vaktbikkje" også i forbindelse med straffesaker.

- (25) Nektelse av innsyn er ikke "nødvendig" av grunner nevnt i EMK artikkel 10 nr. 2 og i SP artikkel 19 nr. 3. En mann døde under et basketak med politiet og det var uenighet blant de tilstedeværende om faktum. Saken mot de involverte er henlagt, og pressen får ikke slik informasjon som den ville fått dersom det var reist straffesak. Personvern hensyn er ikke avgjørende, og det er uansett snakk om opplysninger i randsonen av hva EMK artikkel 8 om vern av privatlivet omfatter. Hensynet til den enkelte er ikke tilstrekkelig til å oppveie hensynet til den store allmenne interessen i å få vite hva som egentlig skjedde da A døde. NRK er bundet av Vær varsom-plakaten, og identifiserende kjennetegn vil bli fjernet før en eventuell publisering. Opptakene må anses for å være tilgjengelige – "ready and available" – selv om innsynsretten eventuelt gjøres betinget av at opptakene redigeres og anonymiseres.
- (26) NRK har lagt ned slik påstand:
- "1. **Prinsipalt: Spesialenheten for politisaker plikter å utlevere til NRK opptak fra overvåkningskamera på Oslo legevakt som viser at A døde under pågripelse 29. november 2012.**
  2. **Subsidiært: Spesialenheten for politisaker plikter å utlevere til NRK opptak fra overvåkningskamera på Oslo legevakt som viser at A døde under pågripelse 29. november 2012, det vil si sekvensen fra det tidspunktet man ser at A ønsket å forlate legevakten til halsgrepet slippes.**
  3. **NRK tilkjennes saksomkostninger for Høyesterett i begge tilfeller."**
- (27) Partshjelperne Norsk Presseforbund og Norsk Redaktørforening har nedlagt slik påstand:
- "1. **Påstand lagt ned av Norsk rikskringkasting AS, tiltres.**
  2. **Norsk Redaktørforening og Norsk Presseforbund i fellesskap tilkjennes saksomkostnader for Høyesterett."**
- (28) Ankemotparten, *Den offentlige påtalemyndighet*, har i korte trekk anført:
- (29) Det følger verken av EMK artikkel 10 nr. 1 eller SP artikkel 19 nr. 2 at myndighetene har en positiv plikt til å gi pressen tilgang til opptak fra overvåkningskameraene. Opptakene er en del av straffesaksdokumentene i en henlagt straffesak, og det finnes ingen praksis fra EMD som gir støtte for et slikt krav. I dommer som konkluderer med krenkelse, har det funnet sted en form for sensur ved at nasjonale regler eller rettslige pålegg om innsyn ikke er blitt fulgt opp. De få avgjørelsene som konstaterer krenkelse uten at det foreligger slike internrettslige brudd, er helt spesielle og ikke sammenlignbare med vår sak. Treholtsaken var av helt ekstraordinær stor politisk og historisk interesse, noe som uttrykkelig fremheves i kjennelsen inntatt i Rt. 2013 side 374 avsnitt 54. Vår sak har ikke samme offentlige interesse. Det vil ha svært uheldige konsekvenser å utvide anvendelsesområdet for EMK artikkel 10 nr. 1 og SP artikkel 19 nr. 2 til også å gjelde straffesaksdokumenter.
- (30) Selv om de aktuelle konvensjonsbestemmelsene skulle komme til anvendelse, er inngrepet uansett hjemlet i EMK artikkel 10 nr. 2 og i SP artikkel 19 nr. 3. Det gjør seg gjeldende sterke personvern hensyn overfor de involverte, særlig ambulansarbeideren

som ga frivillig bistand til politiet i en situasjon som var i ferd med å komme ut av kontroll. Det er videre grunn til å stille strenge krav til spredning av opptak fra overvåkningskameraer, som i seg selv må anses som en integritetskrenkende form for informasjonsinnhenting. Også hensynet til taushetsplikten vil måtte gjøre et eventuelt utleveringspålegg avhengig av at opptakene redigeres og anonymiseres. En slik bearbeiding gjør at opptakene ikke omfattes av EMDs vilkår om at innsynsbegjæringen må gjelde informasjon som er "ready and available". Spesialenheten besitter ikke selv kompetanse til slik bearbeidelse, og må eventuelt kjøpe tjenesten fra andre.

(31) Den offentlige påtalemyndighet har lagt ned slik påstand:

- "1. Anken forkastes.
- 2. Saksomkostninger tilkjennes ikke."

(32) *Jeg er kommet til at anken fører frem.*

(33) Spørsmålet i saken er om det innebærer et inngrep i EMK artikkel 10 nr. 1 eller i SP artikkel 19 nr. 2 å nekte NRK kopi av de etterspurte opptakene, og i så fall om vilkårene i artikkel 10 nr. 2 eller i artikkel 19 nr. 3 for å gjøre slike inngrep er tilstede.

(34) Anken er en videre anke, og Høyesteretts kompetanse er i utgangspunktet begrenset til å prøve lagmannsrettens lovtolkning og saksbehandling. Høyesterett kan også prøve den konkrete anvendelsen av de aktuelle konvensjonsbestemmelsene, jf. Rt. 2009 side 472. Det er ikke anket over saksbehandlingen.

(35) Før jeg tar for meg EMK artikkel 10 og SP artikkel 19, skal jeg gi en kort oversikt over relevante internrettslige regler om utlevering av straffesaksdokumenter til pressen.

(36) Partene er enige om at politi- og straffeprosesslovgivningen ikke gir pressen krav på innsyn i straffesaksdokumenter ut over tiltalebeslutninger og rettslige avgjørelser, jf. straffeprosessloven § 28 og påtaleinstruksen § 22-7.

(37) Politiet og påtalemyndigheten har imidlertid adgang til å gi pressen innsyn i straffesaksdokumenter som ikke inneholder taushetsbelagte opplysninger. Taushetsplikten følger av politiregisterloven § 23, og omfatter blant annet opplysninger om "noens personlige forhold", jf. første ledd nr. 1. Også mer alminnelige opplysninger om en person, som for eksempel fødselsdato, sivilstand, yrke, bopel og arbeidssted, anses i denne sammenheng som "personlige forhold", jf. Ot.prp. nr. 108 (2008–2009) side 304.

(38) Politiregisterloven § 34 gir likevel politi og påtalemyndighet en viss adgang til å gi pressen taushetsbelagte opplysninger. Bestemmelsens første ledd nr. 1 og nr. 2 lyder slik:

**"§ 34. Taushetsplikt ved utlevering til allmennheten i straffesak**

**Taushetsplikten som nevnt i § 23 første ledd er ikke til hinder for at allmennheten gis opplysninger fra straffesak på følgende vilkår:**

- 1. Når dette er nødvendig for å ivareta straffeforfølgningens allmennpreventive virkning, for offentlig kontroll med myndighetsutøvelsen og for å gi saklig og nøktern informasjon om hendelser av allmenn interesse.

Det kan også gis opplysninger med det siktemål å bidra til oppklaring av lovbrudd, jf. § 26.

2. **Opplysninger skal gis uten bruk av navn og andre identifiserende opplysninger, med mindre dette er nødvendig ut fra formålet, eller for å forhindre forveksling, eller opplysningene allerede er alminnelig kjent."**

(39) Det aktuelle innsynsformålet i vår sak er "offentlig kontroll med myndighetsutøvelsen", noe som i utgangspunktet forutsetter at opplysningene anonymiseres, jf. bestemmelsens andre ledd. I politiregisterforskriften § 9-8 er det gitt utfyllende regler om praktiseringen av bestemmelsen. Forskriften § 27-2 tredje ledd inneholder dessuten en regel om at utenforstående under visse forutsetninger kan gis innsyn i dokumenter i en avsluttet straffesak "dersom vedkommende har saklig grunn for lån eller gjennomsyn av dokumentene".

(40) Videre er opptak innhentet ved kameraovervåkning underlagt personopplysningsloven, som har bestemmelser om blant annet konsesjonsplikt og informasjonssikkerhet, behandling og deling av personopplysninger, forbud mot unødvendig lagring og sletteplikt. Lovens kapittel VII har egne tilleggsbestemmelser om kameraovervåkning, blant annet om utlevering av opptak i § 39, som lyder slik:

*"§ 39. Tilleggsvilkår for utlevering av opptak gjort ved kameraovervåking*

**Personopplysninger som er innsamlet ved opptak gjort ved kameraovervåking, kan bare utleveres til andre enn den behandlingsansvarlige dersom den som er avbildet samtykker eller utleveringsadgangen følger av lov. Opptak kan likevel utleveres til politiet ved etterforskning av straffbare handlinger eller ulykker hvis ikke lovbestemt taushetsplikt er til hinder."**

(41) Det er ingen uenighet om at det er de generelle reglene for behandling av straffesaksdokumenter som kommer til anvendelse ved vurderingen av innsyn i opptak som er i politiets besittelse. De personvern hensyn som personopplysningsloven skal ivareta, gjør seg likevel gjeldende ved vurderingen av pressens begjæring om kopi av materialet. Dette kommer jeg tilbake til.

(42) Jeg nevner endelig at ytringsfrihetsbestemmelsen i Grunnloven § 100 femte ledd gir enhver rett til innsyn i offentlige dokumenter, med de begrensninger som følger av lov. Sjette ledd pålegger myndighetene å legge til rette "for en åpen og opplyst offentlig samtale". Paragraf 100 er en rettesnor ved tolkningen av bestemmelser som begrenser retten til innsyn, men det følger uttrykkelig av forarbeidene at den ikke omfatter påtalemyndighetens virksomhet, jf. St.meld. nr. 26 (2003–2004) punkt 6.6 på side 144.

(43) Så langt konstaterer jeg at påtalemyndigheten etter omstendighetene hadde en rett – men ingen plikt – til å utlevere de etterspurte opptakene fra kameraovervåkningen på Oslo legevakt i anonymisert form.

(44) Jeg går så over til å behandle EMK artikkel 10 og den tilsvarende bestemmelsen i SP artikkel 19. EMK artikkel 10 lyder slik i norsk oversettelse:

**"1. Enhver har rett til ytringsfrihet. Denne rett skal omfatte frihet til å ha meninger og til å motta og meddele opplysninger og ideer uten inngrep av offentlig myndighet og uten hensyn til grenser. Denne artikkelen skal ikke hindre stater fra å kreve lisensiering av kringkasting, fjernsyn eller kinoforetak.**

2. **Fordi utøvelsen av disse friheter medfører plikter og ansvar, kan den bli undergitt 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, territoriale integritet eller offentlige trygghet, for å forebygge uorden eller kriminalitet, for å beskytte helse eller moral, for å verne andres omdømme eller rettigheter, for å forebygge at fortrolige opplysninger blir røpet, eller for å bevare domstolens autoritet og upartiskhet."**

(45) SP artikkel 19 er bygd opp på tilsvarende måte, og har i all hovedsak samme innhold. Jeg tar i den videre drøftelsen utgangspunkt i EMK artikkel 10.

(46) Jeg behandler først spørsmålet om nektelsen av å utlevere opptakene er et inngrep i informasjonsfriheten etter artikkel 10 nr. 1.

(47) Artikkel 10 nr. 1 omfatter etter ordlyden blant annet frihet til å "motta og meddele opplysninger og ideer uten inngrep fra det offentlige". Denne formuleringen trekker i retning av at bestemmelsen gir et negativt vern mot sensur, men ikke et positivt krav på innsyn. Det er også slik bestemmelsen ble praktisert av EMD frem til 2006. I EMDs plenumsdom av 7. juli 1989 *Gaskin mot Storbritannia*, formulerer domstolen dette slik i avsnitt 52:

**"The Court holds, as it did in the aforementioned Leander judgment, that 'the right to freedom to receive information basically prohibits a Government from restricting a person from receiving information that others wish or may be willing to impart to him'."**

(48) Denne forståelsen av informasjonsfriheten er lagt til grunn i avgjørelser om privatpersoners krav om innsyn i personopplysninger om dem selv. Avslag på slike innsynsbegjæringer er i stedet blitt ansett som mulige inngrep i retten til privatliv etter EMK artikkel 8.

(49) Utgangspunktet om at artikkel 10 nr. 1 "basically" gir et vern mot sensur, ble fastholdt i EMDs storkammeravgjørelse av 19. februar 1998 *Guerra mfl. mot Italia* avsnitt 53. Saken gjaldt myndighetenes unnlattelse av å informere lokalbefolkningen om farene ved en forurensende fabrikk og om prosedyrene hvis en ulykke skulle inntreffe. To dommere mente artikkel 10 var krenket. Seks av dommerne som tilhørte flertallet på 18, uttalte følgende i en særmerknad:

**"I have voted with the majority in favour of holding that Article 10 of the Convention is not applicable in the present case. In doing so I have put strong emphasis on the factual situation at hand not excluding that under different circumstances the State may have a positive obligation to make available information to the public and to disseminate such information which by its nature could not otherwise come to the knowledge of the public. This view is not inconsistent with what is stated in paragraph 53 of the judgment."**

(50) I EMD-praksis etter 2006 er det – i tråd med denne uttalelsen – lagt til grunn at artikkel 10 nr. 1 også vil kunne innebære en plikt til å gjøre informasjon tilgjengelig for pressen i saker av offentlig interesse. En av de grunnleggende avgjørelsene er dommen 14. april 2009 *Társaság mot Ungarn*. Saken gjaldt et presselignende debattforum som var blitt nektet innsyn i en klage fra et parlamentsmedlem til konstitusjonsdomstolen over reformer i narkotikalovgivningen. EMD ga klager medhold og uttalte i avsnitt 35 at "the

Court has recently advanced towards a broader interpretation of the notion of 'freedom to receive information' ... and thereby towards the recognition of a right of access to information". Det konkluderes deretter slik i avsnitt 38:

**"The Court considers that obstacles created in order to hinder access to information of public interest may discourage those working in the media or related fields from pursuing such matters. As a result, they may no longer be able to play their vital role as 'public watchdogs' and their ability to provide accurate and reliable information may be adversely affected (see, mutatis mutandis, Goodwin v. the United Kingdom, judgment of 27 March 1996, Reports 1996-II, p. 500, § 39)."**

- (51) Tårsaság-dommens uttalelse om at informasjonsfriheten også vil kunne innebære en plikt til å gjøre informasjon tilgjengelig for pressen, ble lagt til grunn i kjennelsen inntatt i Rt. 2013 side 374. Saken gjaldt pressens krav om tilgang til lydbandopptak fra straffesaken mot Arne Treholt. Høyesterett går i avsnitt 38 til 43 gjennom foreliggende EMD-praksis, og gir følgende oppsummering i avsnitt 44:

**"De avgjørelsene som jeg har gjennomgått, viser at artikkel 10 i hvert fall er gitt anvendelse der pressen ber om innsyn i saker av legitim allmenn interesse, forutsatt at det er tale om innsyn i opplysninger som allerede foreligger."**

- (52) Etter en omtale i avsnitt 46 av FNs menneskerettskomité's uttalelse 21. april 2011 i saken *Toktakunov mot Kirgisistan*, der det ble funnet å utgjøre en krenkelse av SP artikkel 19 at klageren var nektet tilgang til informasjon om antall dødsdømte, konkluderer Høyesterett slik i avsnitt 49:

**"Som det er fremhevet i Rt. 2000 side 996, bør 'norske domstoler i tilfeller hvor det er tvil om hvordan EMK skal forstås, ikke ... anlegge en for dynamisk tolkning av konvensjonen'. Dette standpunktet har Høyesterett gjentatt i senere avgjørelser, jf. for eksempel Rt. 2005 side 833 avsnitt 45. Når det gjelder vår sak, mener jeg imidlertid at domstolen allerede har lagt til grunn at artikkel 10 må tolkes slik at den kan få anvendelse på pressens krav om tilgang til lydbandopptakene. Jeg minner særlig om uttalelsen i Tarsasag-saken om at 'the Court has recently advanced towards a broader interpretation of the notion of 'freedom to receive information' ... and thereby towards the recognition of a right of access to information'. Praksis gir imidlertid ikke holdepunkter for å trekke den slutning at slik 'right of access' gjelder generelt. Derimot mener jeg at den i alle fall gir grunnlag for å konkludere med at pressens krav om innsyn i saker som har stor allmenn interesse, etter omstendighetene kan falle inn under artikkel 10 nr. 1."**

- (53) Treholtkjennelsen åpner altså for at pressens krav om innsyn i saker med stor allmenn interesse, kan følge av artikkel 10 nr. 1. Som jeg kommer tilbake til, må det imidlertid foretas en konkret vurdering av omstendighetene i den enkelte sak, jf. avsnitt 53.
- (54) Det foreligger etter mitt syn ikke etterfølgende EMD-praksis som tilsier at denne forståelsen av artikkel 10 nr. 1 ikke lenger kan opprettholdes. Tvert i mot er uttalelsen i Tårsaság-dommen om "a broader interpretation" av informasjonsfriheten gjengitt i senere avgjørelser. I dommen 28. november 2013 *Österreichische Vereinigung mot Østerrike* fant EMD at det forelå krenkelse av artikkel 10. Saken gjaldt krav fra en interesseorganisasjon om anonymisert innsyn i alle konsesjonsavgjørelser truffet av et regionalt klageorgan over en femårsperiode. I avsnitt 41 beskrives EMDs tidligere praksis med følgende omtale av Tårsaság-dommen:



" ... However, in *Társaság a Szabadságjogokért* – which concerned a request for access to information by a non-governmental organisation for the purposes of contributing to public debate – the Court noted that it had recently advanced towards a broader interpretation of the notion of the 'freedom to receive information' and thereby towards the recognition of a right of access to information (cited above, § 35). Furthermore it drew a parallel to its case-law concerning the freedom of the press, stating that the most careful scrutiny was called for when authorities enjoying an information monopoly interfered with the exercise of the function of a social watchdog ..."

- (55) Dommen ble avsagt under dissens fra den norske dommeren. Han var enig i at det forelå et inngrep etter artikkel 10 nr. 1, men mente inngrepet var berettiget fordi innsynsanmodningen – av hensyn til de omtalte personvern – forutsatte anonymisering av flere hundre forvaltningsavgjørelser.
- (56) Også i avvisningsavgjørelsen 6. januar 2015 *Weber mot Tyskland* avsnitt 23 viser EMD til uttalelsen i *Társaság-dommen* om at domstolen "recently [had] advanced towards a broader interpretation of the notion of the 'freedom to receive information' and thereby towards the recognition of a right of access to information".
- (57) Det er i en rekke avgjørelser om pressens – eller presselignende organisasjoners – innsynsrett vist til *Társaság-dommens* uttalelse om pressens rolle som "public watchdog" og om retten til "access" til foreliggende informasjon, jf. EMDs dommer 31. juli 2012 *Shapovalov mot Ukraina*, avsnittene 68 og 69, 25. juni 2013 *Youth Initiative for Human Rights mot Serbia*, avsnittene 20 og 24, 28. november 2013 *Österreichische Vereinigung mot Østerrike*, som jeg nettopp har sitert, avsnittene 33 og 36, 24. juni 2014 *Rosiiianu mot Romania*, avsnitt 64, og 17. februar 2015, *Guseva mot Bulgaria*, avsnittene 37 og 55.
- (58) I flere av de nevnte avgjørelsene er innsynsbegjæringer blitt avslått i strid med nasjonal rett, herunder unnlatelser av å etterkomme rettslige pålegg om innsyn. Jeg er enig med påtalemyndigheten i at disse sakene ikke uten videre kan sammenlignes med saker der nasjonale regler ikke gir rett til innsyn. Ikke desto mindre synes avgjørelsene å forutsette at det uavhengig av det nasjonale regelbruddet, foreligger et inngrep etter EMK artikkel 10 nr. 1. Det nasjonale regelbruddet er tillagt avgjørende betydning ved vurderingen av lovskravet i artikkel 10 nr. 2.
- (59) EMDs dom av 17. februar 2015 *Guseva mot Bulgaria* er et eksempel på en slik avgjørelse.
- (60) *Guseva* arbeidet for en dyrevernsorganisasjon og krevde diverse informasjon om kommunens håndtering av hjemløse dyr, "stray animals". Administrasjonsdomstolen ga henne medhold i tre ulike avgjørelser, men hun fikk likevel ikke tilgang til den etterspurte informasjonen. EMD mente det forelå et inngrep i informasjonsfriheten "by not providing the information which the applicant had sought", jf. avsnitt 55, og at inngrepet ikke var hjemlet i nasjonal rett fordi administrasjonsdomstolens informasjonspålegg ikke var etterkommet, jf. avsnitt 59–60.
- (61) Dommen ble avsagt under dissens 5-2. De dissenterende dommerne uttalte i sine vota at det av artikkel 10 nr. 1 ikke kunne utledes noen positiv rett til å få tilgang til – "access to" – informasjon, selv ikke for pressen. Det ble også fremholdt at det til tross for nyere avdelingsavgjørelser i motsatt retning, ikke var grunnlag for å fravike plenumsdommen fra 1989 *Gaskin mot Storbritannia* og senere storkammeravgjørelser som bygger på at artikkel 10 nr. 1 bare gir et negativt vern mot sensur. Dissensene er i tråd med

flertallsvotumet i en engelsk høyesterettsdom avsagt 26. mars 2014 *Kennedy mot The Charity Commission*. Denne saken er nå brakt inn for EMD.

- (62) Både dissensavgjørelsen i storkammersaken fra 1998 *Guerra mfl. mot Italia*, som jeg tidligere har omtalt, og dissensavgjørelsen i Guseva-saken viser at det har vært uenighet i EMD om rekkevidden av informasjonsfriheten i artikkel 10. Det siste ordet er neppe sagt, og det ville vært ønskelig med en avklaring fra EMD i storkammer av hvor langt en positiv forpliktelse til å gi pressen tilgang til foreliggende informasjon eventuelt rekker. Også partene i vår sak synes å være enige om at artikkel 10 ikke kan forstås som en generell offentlighetsregel ved siden av nasjonalstatenes internrettslige regler om innsyn.
- (63) Selv om ingen av avgjørelsene om pressens innsynsrett er avsagt av EMD i storkammer, er den foreliggende avdelingspraksis etter min mening tilstrekkelig omfattende og konsistent til at den må legges til grunn ved vurderingen av pressens innsynskrav. Dertil kommer at FNs menneskerettskomité senest i en uttalelse fra 29. august 2013 i saken *Castañeda mot Mexico* har en henvisning til General comment nr. 34 av 12. september 2011 avsnitt 18, som blant annet gjelder pressens tilgang til informasjon om "public affairs" etter SP artikkel 19.
- (64) Jeg går da over til å behandle innsynskravet i vår sak.
- (65) Som det fremgår av Treholtkjennelsen avsnitt 53, må innsynsspørsmålet etter artikkel 10 nr. 1 vurderes etter følgende anvisning:
- "Jo større samfunnsinteresse det er knyttet til en sak, jo større behov er det for at forholdene legges til rette for at pressen gis mulighet til å fylle sin funksjon på tilfredsstillende måte. Spørsmålet må imidlertid vurderes konkret i den enkelte sak."**
- (66) I likhet med saken her, gjaldt Treholtkjennelsen innsyn i materiale i en konkret straffesak. Det følger av avsnitt 57 at det ikke kan legges til grunn at "artikkel 10 nr. 1 uten videre må gis anvendelse på pressens eventuelle krav om tilgang til saksdokumentene i straffesaker". Lest i sammenheng tolker jeg kjennelsen slik at innsynsretten i straffesaksdokumenter forutsettes å være snever.
- (67) Jeg er enig i dette. Det er en rekke spesielle hensyn som gjør seg gjeldende ved vurderingen av innsyn i straffesaksdokumenter. Til illustrasjon viser jeg til avsnitt 41 i EMDs dom 1. juli 2014 *A.B. mot Sveits*, som nå er bragt inn for storkammer, om hensynet til etterforskningen og til siktede. Det er likevel ingen holdepunkter for at EMD på prinsipielt grunnlag sonderer mellom ulike sakstyper ved avgrensningen av pressens innsynsrett etter artikkel 10. I dommen 26. mai 2009 *Kenedi mot Ungarn*, la EMD i avsnitt 43 eksempelvis til grunn at det var et inngrep etter artikkel 10 nr. 1 å avslå en historikers begjæring om innsyn i sikkerhetstjenestens dokumenter. Videre fant FNs menneskerettskomité i uttalelsen 28. mars 2011 *Toktakunov mot Kirgisistan* at det var en krenkelse av SP artikkel 19 å nekte tilgang til straffesaksopplysninger om antall dødsdømte. Begge avgjørelser er omtalt i Treholtkjennelsen, og jeg nøyer meg med å vise til avsnittene 43 og 46 om disse. Jeg finner på denne bakgrunn ikke å kunne utelukke straffesaksdokumenter generelt fra pressens innsynsrett.
- (68) I Rekommandasjon 13 (2003) fra Europarådets ministerkomité om "information through the media in relation to criminal proceedings", er det inntatt anbefalinger for hvilke hensyn som bør ivaretas ved informasjon til pressen om verserende straffesaker. Det vises

blant annet til hensynet til konfidensialitet under etterforskningen, uskyldspresumsjonen, personvern, rettførdig rettergang og beskyttelse av vitner.

- (69) Disse hensynene gjør at pressen vanskelig kan ha krav på innsyn i dokumenter i en verserende straffesak. Likeledes antar jeg at innsyn som hovedregel heller ikke kan kreves i klassiske straffesaksdokumenter i en avsluttet straffesak. Personvern hensyn veier særlig tungt ved håndteringen av politiforklaringer og opplysninger innhentet gjennom bruk av skjulte straffeprosessuelle tvangsmidler, som for eksempel kommunikasjonskontroll. Innsyn i enkeltstående dokumenter vil dessuten kunne gi et fragmentert og misvisende bilde av saken. Om hensyn for og mot innsyn i straffesaksdokumenter viser jeg til Tor-Geir Myhrer, Personvern og samfunnsforvar, 2001, side 78 følgende.
- (70) Utgangspunktet må etter dette være at offentlighetens kontroll med strafferettspleien først og fremst ivaretas gjennom allmennhetens og pressens muligheter for å være tilstede under selve domstolsbehandlingen. I saker som blir endelig avgjort av påtalemyndigheten vil imidlertid offentlighetshensynet måtte ivaretas på andre måter. I St.meld. nr. 26 (2003–2004) om endring av Grunnloven § 100 side 144 uttales følgende om dette:
- "Det er også noe uklart om kommisjonen mener at prinsippet om dokumentoffentlighet skal gjelde for påtalemyndighetens virksomhet i saker som behandles etter rettspleielovene (straffeprosessloven), jf. punkt 6.4.1. Spørsmålet er særlig aktuelt for saker som avsluttes hos påtalemyndigheten (etter skriftlig behandling) uten noen domstolsavgjørelse (for eksempel ved vedtakelse av forelegg på bøter). Tungtveiende prinsipielle argumenter taler for et utgangspunkt om offentlighet som tjener tilsvarende funksjoner som offentlighet under domstolsprosessen. På den annen side er det klart at en lang rekke dokumenter måtte unntas, særlig knyttet til etterforskning og saksforberedelse."**
- (71) I vår sak ble NRKs siste innsynsbegjæring fremsatt etter at straffesaken mot de tre mistenkte var endelig avgjort gjennom riksadvokatens henleggelsesbeslutning. Hensynet til etterforskningen og til en rettførdig rettergang gjorde seg da ikke lenger gjeldende, og offentlighetshensynet kunne følgelig heller ikke ivaretas gjennom en domstolsbehandling. Jeg viser til Treholtkjennelsen avsnitt 55 der det ble uttalt følgende om offentlighetsprinsippet:
- "I denne sammenheng har det dessuten betydning av størsteparten av hovedforhandlingen ble gjennomført for lukkede dører, slik at allmennheten aldri har fått full innsikt i lagmannsrettens bevisgrunnlag, jf. synspunktet i saken Stoll mot Sveits (EMD 10. desember 2007) avsnitt 110."**
- (72) Opptakene fra legevakten utgjorde det helt sentrale bevisgrunnlaget ved henleggelsesbeslutningene. De er tilgjengelige på en minnepinne hos Spesialenheten – riktignok i ubearbeidet form – og gir en nøytral fremstilling av de faktiske forholdene rundt dødsfallet.
- (73) Saken har stor allmenn interesse. Riktignok er den ikke av samme politiske- og historiske viktighet som Treholtsaken, men den reiser til gjengjeld tilbakevendende og prinsipielle spørsmål knyttet til bruk av statens tvangsmakt. Dette problemkomplekset må sies å ligge i kjernen av pressens kontrollerende "watchdog" funksjon, og da særlig i et tilfelle hvor maktbruken ble fatal.

- (74) Jeg er etter dette kommet til at unnlattelsen av å gi NRK innsyn i opptakene må anses som et inngrep i EMK artikkel 10 nr. 1 og i SP artikkel 19 nr. 2.
- (75) Jeg går så over til å behandle spørsmålet om påtalemyndighetens avslag må anses rettmessig fordi det faller inn under inngrepskriteriene i EMK artikkel 10 nr. 2 og SP artikkel 19 nr. 3.
- (76) Det er ikke bestridt at avslaget er hjemlet i lov, og at formålskravet – hensynet til andres personvern – er oppfylt. Uenigheten gjelder vilkåret om at inngrepet må være "necessary" for å ivareta det aktuelle formålet, det vil blant annet si at inngrepet må være proporsjonalt. Personvernet er også beskyttet av EMK artikkel 8, og det må da foretas en balansert avveining av de ulike interessene som gjør seg gjeldende for og mot innsyn, jf. EMDs dom 21. november 2013 *Putistin mot Ukraina* avsnitt 35. I EMDs storkammeravgjørelse 16. juni 2015 *Delfi AS mot Estland*, avsnitt 139 står det følgende om denne avveiningen:

**"The Court has found that, as a matter of principle, the rights guaranteed under Articles 8 and 10 deserve equal respect, and the outcome of an application should not, in principle, vary according to whether it has been lodged with the Court under Article 10 of the Convention by the publisher of an offending article or under Article 8 of the Convention by the person who has been the subject of that article."**

- (77) Som jeg allerede har vært inne på, har saken stor allmenn interesse. Bruk av tvang under pågripelse er regulert i EMK artikkel 2 nr. 2 om retten til liv, og skal begrenses til det absolutt nødvendige. Videre er bruk av mageleie og halsgrep nærmere regulert i Politidirektoratets rundskriv av 26. juni 2007. Rundskrivet var foranlediget av fire tilfeller med kvelningsdød som følge av at politiet hadde benyttet halsgrep og/eller mageleie i forbindelse med pågripelse. I pkt. 5 står det blant annet følgende om meroffentlighet:

**"I saker hvor personer er skadd eller forulykket i sitt møte med politiet, vil samfunnet ha interesse av åpenhet omkring de faktiske forhold. "**

- (78) Pågripelsen i vår sak resulterte i at A omkom, noe som igjen aktualiserer aktsomhetskravet ved bruk av fysisk makt. I likhet med påtalemyndigheten ser jeg ambulansearbeiderens inn gripen som en bistandshandling til politiet, og følgelig som en maktbruk underlagt politiets mulige ansvarsområde. Tilliten til politiets opptreden ved bruk av tvang under pågripelse, og til påtalemyndighetens etterfølgende myndighetsutøvelse der tvangsbruken var fatal, taler med styrke for at pressen gis tilgang til sakens helt sentrale bevis om hva som vitterlig skjedde.
- (79) Ved vurderingen legger jeg også vekt på at pressen har fått tilgang til både Spesialenhetens og riksadvokatens henleggelsesbeslutninger i anonymisert form. I førstnevnte beslutning er det gitt en detaljert beskrivelse av hendelsesforløpet "sekund for sekund" basert på opptakene. Påtalemyndighetens tolkning av opptakene er med andre ord allerede offentliggjort. Som det fremgår av henleggelsesbeslutningen, var det ulikt syn på As forutgående opptreden og på graden av kraft i halsgrepet som ble benyttet blant de som var til stede. Pressens kontrollfunksjon består da nettopp i å ettergå myndighetenes versjon av et kritisk hendelsesforløp. Jeg viser i forlengelsen av dette til NOU 2003: 21 Kriminalitetsbekjempelse og personvern – politiets og påtalemyndighetens behandling av opplysninger, der det på side 212 står følgende:

**"Slik utvalget ser det, vil derfor behovet for offentlig kontroll med politiets og påtalemyndighetens myndighetsutøvelse være knyttet til tre forhold:**

- **Kontroll med at det skjer en likebehandling ved reaksjonsileggelsen, særlig at ingen slipper urimelig mildt. Urimelig strenge reaksjoner vil normalt bli angrepet av siktede selv.**
- **Bruken av tvangsmidler og etterforskningsmidler, særlig mer generelt om hvordan de brukes eller ikke brukes. Kontrollen i den enkelte sak vil normalt være ivaretatt gjennom domstolsprøving..."**

- (80) Mot de tungtveiende hensynene som etter mitt syn taler for innsyn, står hensynet til de implisertes personvern. Det er bare As etterlatte som har samtykket i at NRK får utlevert opptakene med mulighet for senere publisering. På de sentrale delene av opptakene vises som allerede nevnt, også en vekter og helsepersonell ved legevakten i tillegg til de to politibetjentene og ambulansemedarbeideren. Ingen av disse har etter det jeg forstår blitt spurt og har følgelig heller ikke samtykket i at opptakene utleveres. Innsynsretten må derfor veies mot deres rett til personvern.
- (81) Det følger av EMDs praksis at lagring og bruk av opptak fra kameraovervåkning ut over det som var formålet med overvåkingen – for eksempel pressens publisering av opptakene – etter omstendighetene vil kunne innebære et inngrep i retten til privatliv etter EMK artikkel 8 nr. 1. Jeg viser til Jørgen Aall, *Rettsstat og menneskerettigheter*, 2015, side 228 med videre henvisning til blant annet EMDs dommer 17. juli 2003 *Perry mot Storbritannia*, og 28. januar 2003, *Peck mot Storbritannia*. De personvern hensyn som her omtales, ligger også til grunn for personopplysningslovens bestemmelser om håndtering og sletting av personopplysninger, og da i særdeleshet opplysninger som er innhentet gjennom kameraovervåkning.
- (82) I henhold til EMK artikkel 8 nr. 2 må inngrepet ha hjemmel i nasjonal lov og være nødvendig for å realisere et legitimt formål for å være rettmessig. Lovskravet var bakgrunnen for vedtakelsen av politiregisterloven § 34 om modifikasjoner i taushetsplikten ved utlevering av opplysninger til allmennheten i straffesaker, jf. Ot.prp. nr. 108 (2008–2009) side 309. Som jeg har redegjort for tidligere, følger det av § 34 første ledd nr. 2 at innsyn i et tilfelle som det foreliggende, må gis "uten bruk av navn og andre identifiserende opplysninger". At opptakene må anonymiseres er for øvrig i tråd med hovedregelen om politiets og påtalemyndighetens taushetsplikt, som er meget vidtgående.
- (83) Hensynet til personvernet gjør seg særlig gjeldende overfor ambulansarbeideren, men også overfor de to politibetjentene. De har alle fått sine saker henlagt, og det vil naturlig nok være en belastning for dem om det nå sås tvil i den offentlige debatt om grunnlaget for henleggelsene. Ved denne vurderingen legger jeg også vekt på den tid som nå er gått, selv om tidsaspektet ikke kan legges NRK til last. Både vekteren og helsearbeiderne ved legevakten må tåle vedvarende kameraovervåkning av sin arbeidsplass. Også de har en beskyttelsesverdig interesse av å ikke bli eksponert gjennom offentliggjøring av slike opptak i ulike sammenhenger.
- (84) Lovskravet og hensynet til personvernet vil etter mitt syn bli tilstrekkelig ivaretatt dersom opptakene anonymiseres før de utleveres til NRK. Jeg minner om at henleggelsesbeslutningene allerede er offentliggjort i anonymisert form. Jeg kan da ikke se at den merbelastning en tilsvarende offentliggjøring av opptakene vil representere for de involverte, er tilstrekkelig til å avslå NRK innsynsbejæring. I forlengelsen av dette bemerker jeg at en utlevering av slike opptak uten ledsagende argumentasjon eller

kommentarer fra offentlige myndigheter, heller ikke reiser problemer i relasjon til uskyldspresumsjonen vernet i EMK artikkel 6 nr. 2.

- (85) NRK selv har i innsynsbegjæringene opplyst at det av hensyn til de involvertes personvern bare vil være aktuelt å publisere materialet i sladdet form, noe som også er gjentatt under domstolsbehandlingen. På uttrykkelig spørsmål under ankeforhandlingen i Høyesterett, sa NRKs prosessfullmektig seg innforstått med at en utlevering av materialet om nødvendighet kunne gjøres betinget av anonymisering. Et pålegg til Spesialenheten om anonymisering før utlevering ligger følgelig innenfor partenes påstander. NRK har videre presisert at innsynsbegjæringen primært gjelder sekvensen som viser at A døde, og at den ikke omfatter opptakene i sin helhet, hvor også andre personer enn dem jeg har nevnt tidligere, vises.
- (86) Dette bringer meg over til sakens siste problemstilling. EMD har i sin praksis gjort innsynsretten betinget av at informasjonen er "ready and available". Spørsmålet er om et pålegg om utlevering av opptakene med pålegg om redigering og anonymisering går for langt i forhold til dette kravet.
- (87) I EMDs praksis er kravet om "ready and available" først og fremst benyttet som en avgrensning mot å pålegge myndighetene en plikt til å samle inn informasjon, jf. Tårsaság-dommen avsnitt 36 som det vises til senest i Weber-avgjørelsen avsnitt 26. I sist nevnte avgjørelse uttales det videre i avsnitt 25 at "the Court does not consider that a general obligation on the State to provide information in a specific form can be inferred from its case-law under Article 10, particularly when, as in the present case, a considerable amount of work is involved". Jeg minner om at flertallet i Österreichische Vereinigung-dommen fant at artikkel 10 var krenket til tross for at innsyn – av hensyn til de omtalte personvern – forutsatte anonymisering en rekke konsesjonsavgjørelser. I vårt tilfelle er det snakk om å redigere opptak fra tre overvåkningskameraer ned til den aktuelle sekvensen og å sladde ansiktene til alle de tilstedeværende slik at de ikke kan gjenkjennes. En slik begrenset tilretteleggelse mener jeg ligger innenfor EMK artikkel 10.
- (88) Jeg er etter dette kommet til at Spesialenheten plikter å utlevere den delen av opptakene som viser at A døde, det vil si sekvensen fra han ønsket å forlate legevakten og til halsgrepet slippes. Opptaket må utleveres i sladdet form.
- (89) NRK må anses å ha vunnet saken selv om opptakene pålegges utlevert i anonymisert form, og skal etter analogi fra tvistelovens regler ha erstattet sine sakskostnader i tråd med hovedregelen i tvisteloven § 20-2 første ledd, jf. andre ledd. Sakskostnadskravet for Høyesterett utgjør 236 378 kroner. Jeg finner at kravet må tas til følge.
- (90) Norsk Redaktørforening og Norsk Presseforbund har krevd sakskostnader for Høyesterett med til sammen 120 000 kroner inklusive merverdiavgift. Også dette kravet tas til følge.

(91) Jeg stemmer for denne

K J E N N E L S E :

1. Spesialenheten for politisaker plikter å utlevere til Norsk rikskringkasting AS anonymiserte opptak fra overvåkningskameraer på Oslo legevakt som viser at A døde under pågrepelse 29. november 2012, det vil si sekvensen fra det tidspunktet man ser at A ønsket å forlate legevakten til halsgrepet slippes.
  2. I sakskostnader for Høyesterett betaler staten v/Justis- og beredskapsdepartementet til Norsk rikskringkasting AS 236 378 – tohundreogtrettisekstusentrehundreogsyttiåtte – kroner innen 2 – to – uker fra forkynnelsen av denne kjennelse.
  3. I sakskostnader for Høyesterett betaler staten v/Justis- og beredskapsdepartementet til Norsk Presseforbund og Norsk Redaktørforening i fellesskap 120 000 – etthundreogtjuetusen – kroner innen 2 – to – uker fra forkynnelsen av denne kjennelse.
- (92) Dommer **Noer**: Jeg er i hovedsak enig i tingrettens og lagmannsrettens vurderinger, og har dermed kommet til et annet resultat enn førstvoterende.
- (93) Avgjørelsen fra riksadvokaten om ikke å utlevere opptakene bygger på en avveining av allmennhetens rett til informasjon, mot hensynet til personvernet for dem som vises på opptaket. Vedtaket hadde hjemmel i intern norsk rett. Mitt syn er at verken det norske regelverket eller den avgjørelsen som riksadvokaten har truffet, er i strid med menneskerettene.
- (94) Før jeg går nærmere inn på EMK artikkel 10, finner jeg grunn til å minne om den faktiske kjernen i saken. Det var altså et basketak mellom to kvinnelige politibetjenter og en pasient, som utviklet seg slik at de to polititjenestekvinnene mistet kontrollen, og den ene av dem var i ferd med å finne fram pepperspray. Ambulansesjåføren befant seg tilfeldigvis i nærheten og grep inn for å hjelpe, uten at noen hadde spurt ham om dette. Halsgrepet ble holdt i ett minutt og hadde fatalt utfall.
- (95) Førstvoterende ser ambulansesjåførens inngripen som en bistandshandling til politiet. Det er jeg enig i. Men handlingen hadde ingen sammenheng med ambulansesjåførens yrke eller politiets maktbruk, ut over at sjåføren tilfeldigvis var i nærheten. Den offentlige interessen av å få se opptakene, er derfor etter mitt syn ikke særlig annerledes enn den ville vært om en privatperson hadde grepet inn på eget initiativ for å hjelpe politiet i en kritisk situasjon.
- (96) Jeg er heller ikke fullt ut enig med førstvoterende i at intern norsk rett ga politiet anledning til å utlevere opptakene til media. Politiregisterloven § 34 nr. 1 gjelder politiets rett til å gå ut med taushetsbelagte opplysninger i straffesaker med allmenn interesse. Jeg er imidlertid i tvil om bestemmelsen ville hjemle utlevering av opptak fra overvåkningskamera med personsensitiv informasjon, i en sak som denne. Jeg går ikke nærmere inn på spørsmålet siden det uansett er klart – slik også førstvoterende legger til

grunn – at påtalemyndigheten etter de internrettslige reglene hadde hjemmel til å nekte utlevering.

- (97) Jeg går så over til å se på hva som følger av EMK artikkel 10.
- (98) Som førstvoterende påpeker, følger det direkte av artikkel 10 at den gir vern mot inngrep i ytringsfriheten og mot sensur. Etter ordlyden gis det ingen *rett til innsyn*.
- (99) Spørsmålet er imidlertid om artikkel 10 har fått et annet innhold gjennom EMDs praksis og om dette må lede til en plikt for påtalemyndigheten til å utlevere opptakene til NRK.
- (100) For at EMD-praksis skal gi grunnlag for å sette norsk rett til side, må det etter mitt syn foreligge en praksis av et visst omfang eller klarhet, og helst en storkammer- eller plenumsavgjørelse, som viser at EMDs rettsoppfatning er fast og etablert. Særlig gjelder det når domstolens praksis bygger på en utvidende tolkning av konvensjonen eller går lenger enn tidligere praksis. Som uttalt i Treholtkjennelsen, sitert foran i avsnitt 52, må norske domstoler ved tvil om anvendelsen av EMK ikke anlegge en for dynamisk tolkning av konvensjonen.
- (101) Det bør dessuten dreie seg om avgjørelser hvor faktum og rettslige problemstillinger er noenlunde parallelle til den saken som behandles etter norsk rett.
- (102) Etter mitt syn er dette ikke situasjonen her. Verken spørsmålet *om* artikkel 10 hjemler en generell innsynsrett eller *omfanget* av denne, er – slik jeg forstår praksis – avklart på en slik måte at det kan danne grunnlag for en rett for pressen til å få utlevert opptakene i vår sak.
- (103) Fram til 2005 avsa EMD en avdelingsavgjørelse, to storkammeravgjørelser og en plenumsdom, som slo fast at artikkel 10 ikke hjemler noen generell rett til innsyn, jf. dom 26. mars 1987 *Leander mot Sverige* avsnitt 74, storkammerdom 7. juli 1989 *Gaskin mot Storbritannia* avsnitt 52, plenumsdom 19. februar 1998 *Guerra mfl. mot Italia* avsnitt 53 og storkammerdom 19. oktober 2005 *Roche mot Storbritannia* avsnitt 172.
- (104) I sistnevnte dom omtaler domstolen denne rettssetningen som "established jurisprudence". Dette ble også lagt til grunn under arbeidet med revisjon av Grunnloven § 100, jf. St.meld. nr. 26 (2003–2004) punkt 6.3, hvor det innledningsvis heter:
- "EMD har i flere saker konkludert med at EMK artikkel 10 ikke har gitt grunnlag for en informasjonsplikt for det offentlige."**
- (105) Men det tilføyes at dersom EMD får seg forelagt en sak med stor samfunnsmessig betydning og med allmenn interesse, kan det ikke utelukkes at EMD "vil utlede en viss informasjonsplikt" av bestemmelsen.
- (106) Etter dette har det kommet avdelingsavgjørelser fra EMD som gir innsynsrett. Praksis fram til 2013 er beskrevet i Treholtkjennelsen avsnitt 38 flg.
- (107) Mange av avgjørelsene avsagt etter 2005 gjelder imidlertid saker der nasjonale myndigheter allerede *hadde* gitt klagerne rett til innsyn. Problemet var at klagerne likevel ikke hadde fått utlevert materialet. Dette gjelder EMDs dom 26. mai 2009 *Kenedi mot Ungarn*, jf. avsnitt 10 og 25, storkammerdom 3. april 2012 *Gillberg mot Sverige*, jf.



avsnitt 92, dom 25. juni 2013 *Youth Initiative for human rights mot Serbia*, jf. avsnitt 9, dom 24. juni 2014 *Rosiianu mot Romania* og dom 17. februar 2015 *Guseva mot Bulgaria*, jf. avsnitt 3.

- (108) Når en myndighet – til tross for rettslig pålegg om å utlevere informasjon – likevel nekter å gi den fra seg, ligger situasjonen nokså tett opp mot sensurforbudet i artikkel 10. Problemsstillingen er en annen når det kreves informasjon *uten* basis i en avgjørelse fra nasjonale myndigheter.
- (109) De avgjørelsene hvor EMD har anvendt artikkel 10 som en bestemmelse om rett til informasjon, uten grunnlag i en nasjonal avgjørelse, har dreid seg om nokså særegne saksforhold. Selv om avgjørelsene – slik førstvoterende har pekt på – inneholder generelle uttalelser om pressens rett til innsyn, er det etter mitt syn grunn til atskillig varsomhet med å trekke vekslers på disse dommene på helt andre rettsområder enn det EMD hadde til behandling.
- (110) EMDs dom 10. juli 2006 *Matky mot Tsjekkia* gjaldt innsyn i informasjon om et kjernekraftverk. Domstolen uttaler at avslaget på innsyn var et inngrep etter artikkel 10 nr. 1, men uten å kommentere forholdet til de tidligere avgjørelsene. Nektelsen av å utlevere informasjonen ble ansett som rettmessig etter artikkel 10 nr. 2, og klagen ble avvist som åpenbart grunnløst. Dommen finnes bare på fransk.
- (111) I EMDs dom 14. april 2009 *Társaság mot Ungarn* fikk en menneskerettsorganisasjon innsyn i et parlamentsmedlems klage til konstitusjonsdomstolen angående endringer i narkotikalovgivningen. I alle fall sett utenfra er det nokså spesielt at et parlamentsmedlems klage til landets konstitusjonsdomstol om forhold knyttet til narkotikalovgivningen skulle være unntatt offentlighet. Ungarns regjering bestred ikke at det var inngrep etter artikkel 10 nr. 1, jf. avsnitt 18. Etter mitt syn er saksforholdet så vidt særegent at en bør være varsom med å trekke generelle slutninger av dommen.
- (112) Dommen 31. juli 2012 *Shapovalov mot Ukraina* gjaldt krav fra en journalist om innsyn i informasjon knyttet til presidentvalget i Ukraina. Den ukrainske regjeringen argumenterte ikke mot at det var et inngrep etter artikkel 10 nr. 1, jf. avsnitt 66. Klagen førte ikke fram, jf. avsnitt 75.
- (113) I dom 28. november 2013 *Österreichische Vereinigung mot Østerrike* fikk en organisasjon medhold i at det var brudd på artikkel 10 når "Tyrol Real Property Transactions Commission", et offentlig organ som godkjente eiendomsoverdragelser, nektet å utlevere avgjørelsene sine. Også denne dommen gjelder et særegent forhold. Den aktuelle kommisjonen var den eneste av de regionale kommisjonene i Østerrike som ikke utleverte sine rettslige avgjørelser. Det ble fra statens side blant annet argumentert med at det ville være for arbeidskrevende å anonymisere avgjørelsene. At domstoler og lignende organ som treffer denne typen rettslige avgjørelser gjør vedtakene offentlig tilgjengelige, er imidlertid nokså selvsagt.
- (114) EMDs avgjørelse 6. januar 2015 *Weber mot Tyskland* gjaldt krav om innsyn i en liste over utbetalinger fra et kommunestyre til politiske partier. Domstolen konkluderte i avsnitt 28 med at nektelsen av å utlevere informasjon ikke var noe inngrep etter artikkel 10, og la blant annet vekt på at informasjonen kunne vært skaffet til veie på andre måter.

- (115) Som førstvoterende viser jeg dessuten til dissensene fra dommerne Mahoney og Wojtyczek i EMDs dom *Guseva mot Bulgaria*, og til dom i Supreme Court of the United Kingdom 26. mars 2014 *Kennedy mot The Charity Commission*. Sistnevnte dom inneholder en meget grundig gjennomgang av praksis fra EMD, og åpenbarer en sterk uenighet dommerne imellom om hvordan avgjørelsene skal forstås, jf. blant annet avsnittene 94, 147, 189 og 219.
- (116) Det utgangspunkt som nokså konsekvent uttrykkes av EMD selv, er at artikkel 10 ikke er en bestemmelse om generell innsynsrett. Samtidig understrekes det at "obstacles created in order to hinder access to information" om spørsmål av allmenn interesse, kan svekke medias mulighet til å operere som samfunnets "vaktbikkje", jf. for eksempel *Guseva mot Bulgaria* avsnittene 36 og 37.
- (117) Juridiske forfattere har gitt uttrykk for ulike syn. I Harris, O'Boyle & Warbrick sitt standardverk *Law of the European Convention on Human Rights*, 2014, konkluderer forfatterne på side 621 med at praksis så langt ikke gir grunnlag for å statuere en rett til informasjon etter artikkel 10, unntatt i de tilfelle der dette følger av nasjonal rett:
- "So far, the case law has yet to grapple with the positive duty of the states to disclose information unless national law authorize public access to them."**
- (118) Det samme gjentas på side 620. I Kjølbro, *Den Europæiske menneskerettighedskonvention for praktikere*, 2010, er det etter det jeg kan se ikke nevnt noe om innsynsrett under artikkel 10.
- (119) Min konklusjon er at Den europeiske menneskerettsdomstolens praksis ikke gir grunnlag for en rett for pressen til innsyn etter artikkel 10 ut over spesielle tilfelle, jf. Treholtkjennelsen avsnitt 49, sitert av førstvoterende i avsnitt 52.
- (120) Vår sak skiller seg imidlertid fra de sakene som har vært behandlet i EMD på vesentlige punkter.
- (121) For det første er dette ikke en ren innsynssak. Både ytringsfriheten og retten til privatliv er vernet av menneskerettskonvensjonene. Retten til privatliv må derfor avveies mot pressens rett til informasjonstilgang. Jeg viser til EMDs dom 16. juni 2015 *Delfi AS mot Estland* avsnitt 139, som førstvoterende gjengir i avsnitt 76 .
- (122) NRKs krav gjelder utlevering av taushetsbelagt materiale. Opptakene viser personlig informasjon om både avdøde A, de to polititjenestekvinnene, helsepersonell som sto rundt og ambulansesjåføren. Ikke minst for ambulansesjåføren vil offentliggjøring av opptaket kunne være en stor belastning. Selv om ansiktene sladdes, sier det seg selv av de involverte vil kunne bli gjenkjent av kolleger og andre.
- (123) EMD har ikke avsagt noen dom som gir rett til utlevering av taushetsbelagt informasjon av en slik karakter som i vår sak. Opptakene inneholder sensitivt materiale, og utlevering av dette til media vil kunne reise spørsmål om brudd på retten til vern av privatlivet etter artikkel 8. Selv om saken har allmenn interesse, er det derfor tunge mothensyn. På dette punkt er saken annerledes enn de sakene der EMD har gitt rett til innsyn uten noen mellomkommende avgjørelse fra nasjonale myndigheter.

- (124) For det andre gjelder innsynskravet opptak som var gjort med *overvåkningskamera*. Det er strenge regler for behandling, utlevering og sletting av slike opptak, jf. førstvoterendes gjennomgang i avsnitt 40. Selv om loven ikke gjelder direkte når opptakene har blitt en del av straffesaken, må de hensyn som ligger bak vernet føre til ekstra aktsomhet. Jeg antar at terskelen for å utlevere slike opptak, også i straffesaker, må være høy. Jeg er ikke kjent med noen avgjørelse fra EMD som gir pressen rett til utlevering av opptak fra overvåkningskamera fra offentlige myndigheter i medhold av artikkel 10.
- (125) Det er dessuten ingen avgjørelser fra EMD som gjelder *straffesaker*. En rett for pressen til å få utlevert straffesaksdokumenter, vil etter mitt syn representere et klart steg fram i forhold til det som så langt følger av praksis fra EMD. Jeg viser til det førstvoterende sier om de spesielle hensynene som gjør seg gjeldende. Dokumentene i Treholt-saken var til sammenligning ikke ansett som en del av straffesaken i relasjon til artikkel 10, jf. avsnitt 57 i kjennelsen.
- (126) Endelig mener jeg at den *allmenne interessen* i å få innsyn i vår sak ikke er like stor som i Treholt-saken eller i de EMD-avgjørelser hvor det er statuert innsynsrett. Det er flere grunner til dette.
- (127) De pårørende har sett opptaket flere ganger. Om de ønsket det, kunne de reise erstatningssak eller privat straffesak eller bringe saken inn for Sivilombudsmannen, og få vist opptakene i den sammenhengen. Muligheten for offentlig kontroll med politiets maktutøvelse kan altså ivaretas på andre måter enn ved å gi pressen innsyn.
- (128) Det er dessuten gitt en detaljert beskrivelse av det som skjedde på legevakten i riksadvokatens henleggelsesbeslutning. Beskrivelsen har pressen allerede fått kopi av. Dette skiller saken fra Treholtkjennelsen, hvor størsteparten av hovedforhandlingen ble ført for lukkede dører og hvor dommen naturlig nok bare gjenga deler av dette. EMD har for øvrig lagt vekt på muligheten for å få informasjonen andre steder ved vurderingen av krav om innsyn, jf. blant annet *Matky mot Tsjekkia* og *Shapovalov mot Ukraina* avsnitt 71.
- (129) For meg er det også vesentlig at dødsfallet skyldtes ambulansesjåførens handlinger. Det gjør som nevnt at saken er av mindre offentlig interesse enn den ville vært om A døde som en følge av maktbruk fra politiets side.
- (130) NRK har lagt stor vekt på at saken mot ambulansesjåføren og politibetjentene ble avgjort uten offentlige rettsforhandlinger, og at behovet for innsyn derfor er større her enn ellers. Jeg er ikke fullt ut enig i det. Dersom saken hadde gått som rettssak for åpne dører, ville NRK i høyden fått anledning til å se opptakene mens de ble vist i retten. De ville ikke fått kopi av opptakene. Argumentet kunne altså vært til støtte for et krav fra NRK om å få se materialet hos påtalemyndigheten. Men det er ikke det NRK har krevd.
- (131) Min konklusjon er at nektelsen av å gi ut kameraopptakene ikke er et inngrep i de rettigheter som er beskyttet av EMK artikkel 10. Jeg er videre enig med lagmannsretten, som uttaler at de samme hensyn gjør seg gjeldende ved vurderingen av om inngrepet var *nødvendig* etter artikkel 10 nr. 2. Konklusjonen ville derfor, slik jeg ser saken, blitt den samme om nektelsen ble sett som et inngrep etter bestemmelsen. Etter mitt syn vil det å statuere innsynsrett for NRK i denne saken basert på artikkel 10, være en slik dynamisk fortolkning av EMK som nasjonale domstoler bør være tilbakeholdne med.

- (132) Det gjenstår å se på om SP artikkel 19 og General comment nr. 34 av 12. september 2011 fra FNs menneskerettskomité, som NRK har vist til, tilsier at løsningen må bli en annen. Bestemmelsen i SP artikkel 19 har i all hovedsak samme ordlyd som artikkel 10, og nevner altså ikke retten til utlevering av informasjon. Likevel sier FNs menneskerettskomité i avsnitt 18 i sin uttalelse:

**Article 19, paragraph 2 embraces a right of access to information held by public bodies. Such information includes records held by a public body, regardless of the form in which the information is stored, its source and the date of production."**

- (133) Komiteen presiserer at dette gjelder "All branches of the State (executive, legislative and judicial) ... at whatever level", jf. avsnitt 7.
- (134) Det sier seg selv at en så generell uttalelse ikke kan tas helt på ordet. De fleste land har detaljerte regler om retten til innsyn hos offentlige myndigheter, jf. hos oss blant annet offentlighetsloven, forvaltningsloven og i tillegg en rekke sektorspesifikke regler og særregler blant annet knyttet til materiale innhentet ved kameraovervåkning mv. Menneskerettskomiteen kan åpenbart ikke ha ment å tilsidesette slikt regelverk helt generelt. Selv om uttalelsen må forstås som en oppfordring til å praktisere meroffentlighet og til å gi innsyn i saker av stor offentlig interesse, kan jeg vanskelig se at uttalelsen kan få avgjørende betydning ved den avveiningen som må skje i vår sak.
- (135) Avslutningsvis finner jeg grunn til å tilføye at saken ikke gjelder spørsmålet om pressen *burde* ha krav på å få innsyn i slikt materiale som denne saken gjelder. Spørsmålet er om NRK har *rett* til innsyn etter EMK. Som det går fram av det jeg har sagt, mener jeg at det ikke kan utledes noen slik rett av EMK artikkel 10 i vår sak. Om reglene bør endres, er et spørsmål som må avgjøres etter en politisk vurdering.
- (136) Siden jeg har kommet til at NRK ikke har krav på å få kopi av opptakene, går jeg ikke nærmere inn på spørsmålet om materialet er "ready and available" i EMKs forstand.
- (137) Dommer **Kallerud:** Jeg er i det vesentlige og i resultatet enig med annenvoterende, dommer Noer.
- (138) Dommer **Webster:** Jeg er i det vesentlige og i resultatet enig med førstvoterende, dommer Arntzen.
- (139) Dommer **Stabel:** Likeså.

(140) Etter stemmegivningen avsa Høyesterett denne

K J E N N E L S E :

1. Spesialenheten for politisaker plikter å utlevere til Norsk rikskringkasting AS anonymiserte opptak fra overvåkningskameraer på Oslo legevakt som viser at A døde under pågrepelse 29. november 2012, det vil si sekvensen fra det tidspunktet man ser at A ønsket å forlate legevakten til halsgrepet slippes.
2. I sakskostnader for Høyesterett betaler staten v/Justis- og beredskapsdepartementet til Norsk rikskringkasting AS 236 378 – tohundreogtrettisekstusentrehundreogsyttiåtte – kroner innen 2 – to – uker fra forkynnelsen av denne kjennelse.
3. I sakskostnader for Høyesterett betaler staten v/Justis- og beredskapsdepartementet til Norsk Presseforbund og Norsk Redaktørforening i fellesskap 120 000 – etthundreogtjuetusen – kroner innen 2 – to – uker fra forkynnelsen av denne kjennelse.

Riktig utskrift bekreftes: