

KLAGE FRA NRK OVER AVSLAG PÅ BEGJÆRING OM INNSYN I OVERVÅKINGSVIDEO BESLAGLAGT I STRAFFESAK

1. Innledning

Det vises til klage 24. juni 2014 fra NRK ved advokat Ane Stokland over Spesialenhetens avslag 15. mai s.å. om innsyn i straffesak fra journalist Simon Solheim.

Den aktuelle saken gjelder Spesialenhetens etterforskning av to polititjenestekvinner og en ambulansesjåfør etter et dødsfall ved Oslo legevakt 29. november 2012. Enheten henla saken 3. oktober 2013, og henleggelsesvedtaket ble opprettholdt av riksadvokaten 8. mai 2014. Straffesaken er dermed endelig avgjort.

Dødsfallet skjedde i forbindelse med et basketak mellom fornærmede og to polititjenestekvinner og en ambulansesjåfør. Hendelsen ble i stor grad fanget opp av legevaktas overvåkingskameraer. Videoopptakene, som er beslaglagt, viser også annet helsepersonell som kom til da fornærmede lå på bakken. Dessuten viser opptak før og etter basketaket og gjenopplivningsforsøk, samt opptak fra andre områder i og utenfor legevaktas lokaler, bilder av pasienter og besøkende. Avdødes foreldre ved bistandsadvokaten har samtykket til at videoen og andre relevante opplysninger i forbindelse med dødsfallet kan gis til NRKs journalist Solheim.

Riksadvokaten oppfatter klagen slik at den gjelder videoopptakene, og formentlig ikke andre straffesaksdokumenter, idet det kun er videoen som er omtalt i klagen og begjæringen av 12. mai 2014. Når en likevel er noe i tvil om dette, skyldes det at klagen og begjæringen viser til tidligere korrespondanse, og en av de tidligere innsynsbegjæringene (begjæringen av 28. januar 2014) gjaldt etterforskningsmaterialet, dvs alle – eller tilnærmet alle – saksdokumentene. I likhet med Spesialenheten vurderer riksadvokaten kun spørsmålet om innsyn i videoen, og klageren kan eventuelt senere fremsette en begjæring om innsyn i annet materiale dersom det er aktuelt.

NRK har fått tilgang til henleggelsesbeslutningene fra Spesialenheten og riksadvokaten (i anonymisert form).

Det er opplyst i klagen at formålet med innsynet i første omgang ikke er publisering, men å kontrollere grunnlaget for påtalemyndighetens avgjørelse. Om opptaket vil bli publisert eller ikke, vil bli avgjort etter at NRK har sett opptaket og det der er foretatt en redaksjonell vurdering i samsvar med blant annet pressens etiske regelverk.

NRK har anført at det vil stride mot EMK Art. 10 å nekte NRK tilgang til videoen, og at det bør praktiseres meroffentlighet slik at innsyn tillates etter påtaleinstruksen § 4-2 tredje ledd.

Det har blitt innført nye regler etter at klagen ble inngitt. Fra 1. juli 2014 er påtaleinstruksen kapittel 4 erstattet av politiregisterforskriften av 20. september 2013 nr. 1097 kapittel 27. Innholdet i bestemmelsene er uendret for så vidt gjelder de spørsmål denne saken reiser.

Riksadvokaten har kommet til at klagen ikke kan føre frem.

2. Innsyn forankret i EMK art. 10

EMK art. 10 verner yttringsfriheten, herunder retten til å motta og meddele opplysninger uten inngrep fra offentlige myndigheter. Art. 10 nr. 1 verner yttringsretten, mens nr. 2 åpner for at det kan gjøres innskrenkninger på bestemte vilkår. Art. 10 gir myndighetene en såkalt negativ forpliktelse, ved at det offentlige ikke skal foreta inngrep i kommunikasjonen. Som klageren har

påpekt, er det imidlertid på det rene at art. 10 også inneholder en positiv forpliktelse, og bestemmelsen kan gi grunnlag for å kreve at offentlige myndigheter utleverer informasjonsmateriale som de besitter. EMDs praksis om plikt til å utlevere materiale er det redegjort nærmere for i Rt. 2013 s. 374 (avsnitt 36 flg). Noen flere EMD-avgjørelser er kommet til etter dette, og disse berøres nedenfor.

Det sentrale spørsmålet er om videoopptakene er en type informasjon som påtalemyndigheten etter EMK art. 10 nr. 1 plikter å utlevere etter pressens begjæring. Dersom opptakene omfattes av bestemmelsen, er neste spørsmål om eventuelle begrensninger i norske interne regler er i tråd med art. 10 nr. 2.

Avgjørelser fra EMD som det er redegjort for i Rt. 2013 s. 374, gjelder andre typer dokumenter enn straffesaksdokumenter. Det har vært spørsmål om innsyn i en klage som en politiker hadde sendt til den nasjonale konstitusjonsdomstolen med begjæring om prøving av grunnlovsmessigheten av en lovendring (*Tarsasag a Szabadsagjogokert* mot Ungarn, dom 14. april 2009), innsyn i dokumenter om et kjernekraftverk (*Matky* mot Tsjekkia, dom 10. juli 2006) og enkelte av sikkerhetstjenestens klassifiserte dokumenter av historisk interesse (*Kenedi* mot Ungarn, dom 26. mai 2009). Etter at Høyesterett traff avgjørelsen i Rt. 2013 s. 374 er det avsagt to EMD-avgjørelser om innsyn i anonymiserte avgjørelser over en 5 års periode avsagt av en konsesjonskommisjon (*Österreichische Vereinigung [...]* mot Østerrike, dom 28. november 2013) og innsyn i antallet overvåkinger som var gjennomført i et bestemt år (*Youth Initiative* mot Serbia, dom 25. juni 2013). Heller ikke de to siste avgjørelsene gjaldt spørsmål om innsyn i straffesaksdokumenter.

Hensynet til privatlivets fred etter EMK art. 8 taler mot at EMK art. 10 nr. 1 skal omfatte overvåkingsvideoer med den følge at det offentlige skal ha en plikt til å utlevere slike opptak. De kan ha et sensitivt innhold, og det kan etter omstendighetene innebære et brudd på art. 8 å utlevere overvåkningsbilder til pressen hvis bildene viser personer som ikke har samtykket, jf. *Peck* mot Storbritannia (EMDs dom 28. januar 2003). Denne avgjørelsen gjaldt utlevering til pressen av en overvåkingsvideo som viste at klageren gikk med kniv på offentlig sted. For opptak som viser polititjenestemenn som utfører tjenesteoppdrag, kan publisering riktignok etter omstendighetene være i tråd med art. 8 nr. 2, men det kan lett stille seg annerledes for utenforstående helsepersonell og ambulansesjåføren som ikke er dømt eller siktet i saken. Dersom opptakene anonymiseres slik at ingen kan gjenkjennes, er det et relevant moment (jf. avsnitt 80 flg. i *Peck*-dommen). Ved vurderingen av rekkevidden til art. 10 nr. 1 generelt er personvernet etter art. 8 likefullt et moment som taler mot at pressen har krav på å få utlevert slike videoopptak etter art. 10. Og som nevnt er det ingen avgjørelser avsagt av EMD som gir direkte støtte for at art. 10 nr. 1 gir en plikt til å utlevere opptakene.

Saken i Rt. 2013 s. 374 gjaldt lydbåndopptak som ble tatt under store deler av rettsforhandlingene i Treholt-saken. Opptakene ble gjort av lagmannsretten til rettens interne bruk. Høyesterett fant at det ville være et inngrep i art. 10 nr. 1 å nekte pressen innsyn i opptakene under henvisning bl.a. til sakens store allmenne interesse og dens historiske og politiske aspekter, pressens mulighet til å fylle sin funksjon på en tilfredsstillende måte og det faktum at størsteparten av hovedforhandlingen ble gjennomført for lukkede dører. Høyesterett la imidlertid til at det ikke kan legges til grunn at art. 10 nr. 1 uten videre må gis anvendelse på pressens eventuelle krav om tilgang til saksdokumentene i straffesaker.

Etter riksadvokatens vurdering er det en klar forskjell på opptak som retten har gjort under rettsforhandlinger, og opptak fra overvåkingskameraer som er innhentet som bevis, selv om

begge deler inngår som en del av straffesaksdokumentene etter straffeprosessloven § 28. Overvåkingsvideoer utgjør bevis i straffesaken og kan inneholde personsensitive opplysninger. De hensynene som taler mot en alminnelig innsynsrett i politiforklaringer og andre straffesaksdokumenter gjør seg gjeldende også for slike videoopptak. Høyesteretts reservasjon mot at innsynsretten ikke uten videre omfatter straffesaksdokumentene har derfor etter riksadvokatens vurdering gyldighet hva gjelder videoopptakene.

I klagen er det redegjort for sentrale momenter som taler for at pressen bør gis innsyn i videoen. Av de hensynene som er påpekt, vil en særlig påpeke pressens kontrollfunksjon i et demokratisk samfunn, at saken ikke har vært prøvet rettslig slik at pressen og offentligheten for øvrig ikke har hatt mulighet til å kontrollere avgjørelsen, samt det faktum at saken gjelder etterforskning av blant annet politipersonell etter et dødsfall. Riksadvokaten er enig i at disse momentene taler for at pressen bør få innsyn i videoen. Men det er også viktige hensyn som trekker i motsatt retning. Momentet som knytter seg til at saken gjelder etterforskning mot polititjenestemenn gjør seg ikke gjeldende i forhold til ambulansarbeideren som ble etterforsket, idet han ikke har en posisjon hvor han utøver myndighet, men tilfeldig befant seg i nærheten og grep inn under basketaket. Til dette kommer det faktum at påtalevedtakene er utførlig begrunnet og offentliggjort. Dette demper formentlig behovet for innsyn i det underliggende materialet noe, selv om det ikke er et vektig moment når henleggelsesvedtaket var omstridt. Det viktigste hensynet som taler mot å gi pressen innsyn, er behovet for å verne straffesaksdokumenter, herunder overvåkingsvideoer, mot publisering. Det vises til EMK art. 8 og dessuten til hensynene til personvernet og etterforskning generelt som omtales nedenfor i forbindelse med spørsmålet om innsyn etter personregisterforskriften.

Riksadvokaten kan ikke se at EMK art. 10 nr. 1 gir pressen grunnlag for å kreve tilgang til overvåkingsvideoen, og en finner følgelig ikke grunn til å vurdere om de norske reglene som begrenser innsyn, er i tråd med art. 10 nr. 2.

3. Innsyn etter politiregisterforskriften § 27-2 annet ledd (tidligere påtaleinstruksen § 4-2 tredje ledd)

Bestemmelsen som regulerer innsyn for pressen i straffesaksdokumenter, er politiregisterforskriften § 27-2 annet ledd, som fra 1. juli 2014 viderefører den tidligere innsynsregelen i påtaleinstruksen § 4-2 tredje ledd.

Forskriftens § 27-2 annet ledd lyder:

Begjæring fra andre om utlån eller gjennomsyn av dokumentene i en avsluttet straffesak kan bare etterkommes dersom vedkommende har saklig grunn for lån eller gjennomsyn av dokumentene. Utlån skal alltid nektes i de tilfeller som er nevnt i straffeprosessloven [§ 28 tredje ledd](#). Personaliarapport og andre dokumenter som etter [§ 25-3](#) første ledd annet og tredje punktum skal arkiveres særskilt, kan bare lånes ut eller overlates til gjennomsyn til den som dokumentene angår eller med hans samtykke. Andre enn advokater og forsikringsselskaper bør normalt bare gis adgang til kontrollert gjennomsyn av dokumentene.

Bestemmelsen innebærer et unntak fra påtalemyndighetens taushetsplikt, slik at hensynene bak taushetsreglene må tillegges vekt ved tolkningen av bestemmelsen. Det kan vises til Tor-Geir Myhrer, *Personvern og samfunnsforvar* s. 476 med videre henvisninger til en uttalelse fra Påtaleinstruksutvalget og til rettspraksis. Hva som utgjør en "saklig grunn" må således forstås relativt, slik at det ikke bare legges vekt på hvor aktverdig formålet med innsyn er, men også risikoen for negative følger for de som har krav på taushet, samt hvilke følger det eventuelt kan få for etterforskningen av straffesaker generelt. Sensitiviteten i opplysningene er altså en del av

helhetsvurderingen som må foretas ved avgjørelsen av innsynsspørsmålet, jf. Myhrer, op.cit. s. 478 flg.

Pressen har en viktig samfunnsoppgave som formidler av informasjon om straffesaker og som kontrollør av myndighetenes maktutøvelse. Påtalemyndigheten har i praksis likevel vist tilbakeholdenhet med å gi pressen innsyn i straffesaksdokumenter med sensitivt innhold, dels av personvern hensyn, dels av etterforsknings hensyn: Vitner plikter som hovedregel å forklare seg i straffesaker, og forklaringene kan gjelde svært personlige og sensitive forhold. Publisering av forklaringer vil åpenbart kunne innebære en betydelig tilleggsbelastning for vitnene. På generelt nivå vil en slik praksis dessuten kunne medføre at færre vil gi opplysninger overhodet, med den konsekvens at viktige straffesaksopplysninger kan gå tapt. Det samme kan gjelde for videoopptak eller andre bevis som vitner innleverer eller gjør politiet oppmerksom på. Eksempler på to avgjørelser fra 1994 og 1995 hvor innsyn ble nektet ut fra slike hensyn er gitt i Myhrer, op.cit. s. 481. Sakene gjaldt "Liland-saken" og "Lillehammer-saken", og det var begjært innsyn i alle saksdokumentene. Et nyere eksempel er riksadvokatens avgjørelse 28. mai 2014, hvor Dagsavisen begjærte innsyn i Spesialenhetens avhør av polititjenestemenn i sak om tyveri av avhør tatt av Anders Behring Breivik. Riksadvokaten avsto begjæringen under henvisning til at påtalemyndigheten følger en restriktiv praksis ved begjæringer om innsyn i straffesaksdokumenter, særlig i de tilfeller der det antas at opplysningene vil bli publisert, selv i anonymisert form.

Pressens eget ansvar for ikke å publisere personsensitive opplysninger, og det faktum at formålet i første omgang ikke nødvendigvis er å publisere opptakene, er ikke avgjørende når innholdet av overvåkingsvideoen er sensitivt og utfallet lett kan bli at den publiseres.

Overvåkingsvideoen har et personsensitivt innhold, og riksadvokaten kan ikke se at begjæringen om innsyn bør etterkommes.

4. Avslutning

Som det fremgår av foranstående, ville en beslutning om innsyn i det omstridte videomaterialet reelt sett innebære at det ble etablert en ny praksis i påtalemyndigheten. Etter riksadvokatens syn bør et slikt resultat fordre endrede regelsett. På generelt grunnlag har pressen fra tid til annen gitt uttrykk for et ønske om regelendringer, bl.a. med utgangspunkt i svenske erfaringer. Så vidt riksadvokaten er kjent med, er ikke slike innspill fulgt opp av politiske myndigheter i form av utredninger e.l. Dette er også et moment i den avgjørelse som fremgår ovenfor.

Klagen tas etter dette ikke til følge.

NRK er underrettet ved gjenpart av påtegningen.

Tor-Aksel Busch

Anne Grøstad
førstestatsadvokat

