



## OSLO TINGRETT

### BESLUTNING

---

**Avsagt:** 21.04.2020

**Saksnr.:** 20-010369ENE-OTIR/01

**Dommer:** Dommerfullmektig med begrenset fullmakt Ruth Haile  
Tesfazion

**Saken gjelder:** Begjæring om innsyn i straffesaksdokumenter

---

Verdens Gang AS

Advokat Halvard Helle

Norsk Redaktørforening (partshjelper)  
Norsk Journalistlag (partshjelper)

Advokat Halvor Manshaus  
Advokat Halvor Manshaus

**mot**

Den offentlige påtalemyndighet  
v/Riksadvokaten

Advokat Knut-Fredrik Haug-Hustad

## BESLUTNING

Saken gjelder krav fra Verdens Gang AS (heretter VG) om å få innsyn i straffesaksdokumenter i en henlagt straffesak.

### Sakens bakgrunn

VG har ved begjæring til Oslo tingrett den 20. januar 2020 bedt om innsyn i enkelte straffesaksdokumenter knyttet til etterforskningen av tidligere politimester, Johan Martin Welhaven. Bakgrunnen for VGs innsynsbegjæring var avisens søkelys på Forsvarets og politiets håndtering av våpen innlevert til politiet, og den tilknytning en rekke fremtredende polititjenestemenn og offiserer har hatt til slike våpen. VG rettet også søkelyset på Welhaven som var en av polititoppene som hadde vært under etterforskning for brudd på straffelovens bestemmelser om underslag og grov uforstand i tjenesten.

Den 26. august 2019 fremsatte VG en innsynsbegjæring i etterforskningen mot Welhaven. Sjefen for Spesialenheten for politisaker (heretter Spesialenheten) anså seg ikke habil til å behandle innsynsbegjæringen. Welhaven hadde i perioden 2005 til 2011 vært assisterende sjef for Spesialenheten. Saken ble derfor sendt ubehandlet over fra Spesialenheten til riksadvokaten. Riksadvokaten avslo innsynsbegjæringen den 15. oktober 2019 med unntak for Spesialenhetens påtalevedtak av 6. desember 2018 hvor innsyn ble innvilget i anonymisert form. Formelt gjaldt avgjørelsen to saker, der det er truffet likelydende avgjørelse. Riksadvokatens vedtak gjaldt straffesaken som helhet, med den begrunnelse at det ikke var spesifisert fra VGs side hvilke enkeltdokumenter det var begjært innsyn i. På denne bakgrunn bad VG om innsyn i hoveddokumentlisten. Avisen fikk denne oversendt i sladdet form den 6. november 2019.

VG fremsatte deretter en omgjøringsbegjæring av riksadvokatens vedtak og etterspurte en tidslinje i saken den 11. november 2019. Omgjøringsbegjæringen inneholdt en nærmere konkretisering av hvilke dokumenter VG ønsket innsyn i, herunder dokumenter i grunnlaget for at Spesialenheten ved påtalevedtak av 6. desember 2018 henla sakene mot Welhaven.

Riksadvokaten avslo omgjøringsbegjæringen den 21. november 2019.

VG brakte spørsmålet om innsyn inn for Oslo tingrett den 20. januar 2020. Norsk Redaktørforening og Norsk Journalistlag har erklært partshjelp til støtte for VGs krav om innsyn etter analogi av tvisteloven § 15-7.

Etter at innsynsbegjæringen ble fremsatt for tingretten, foretok riksadvokaten en ny vurdering av innsynskravet og konkluderte med at det kunne gis innsyn i enkelte av de

etterspurte dokumentene. Dokumentene ble oversendt VG ved riksadvokatens beslutning av 14. februar 2020.

VG opplyste i prosesskriv av 17. mars 2020 at VG hadde fått innsyn i de dokumentene som opprinnelig var inntatt i påstanden strekpunkt 3 og 4. Det ble videre vist til at sakens tvistetema er begrenset til spørsmål om innsyn i Spesialenhetens påtegning med innstilling fra etterforskningsavdelingen, samt avhørene som ble tatt av Welhaven som mistenkt.

Etter dette knytter den gjenstående delen av innsynsbegjæringen seg til følgende dokumenter:

- Dok. 01, påtegning av 24. oktober 2018 med innstilling fra Spesialenhetens etterforskningsavdeling.
- Dok. 05/01 og 05/02, Spesialenhetens avhør 12. januar og 3. mai 2018.

Riksadvokaten har vist til at de ovennevnte dokumentene omhandler 20 sider med innstilling om påtalevedtak fra leder for etterforskningsavdelingen til settesjefen for Spesialenheten (dok. 01.06) og 16 sider (11 +5) med avhør av mistenkte Welhaven (dok 05/01/01 og 05/02/01).

Riksadvokaten fikk utsatt tilsvarsfrist og innga tilsvaret den 3. mars 2020 hvor en motsatte seg innsyn i de gjenværende dokumentene. VG fikk frist til 17. mars 2020 til å inngi merknader til tilsvaret, og prosesskriv ble inngitt innen fristen. Frist for sakskostnadsoppgave ble satt til 24. mars 2020.

Retten mener at saken er tilstrekkelig opplyst og at den kan avgjøres på bakgrunn av det foreliggende skriftlige materialet.

### **VG og partshjelperne Norsk Redaktørforening og Norsk Journalistlag har i det vesentligste gjort gjeldende:**

Partene er enige om utgangspunktet i politiregisterloven § 23 om at ansatte i politiet og påtalemyndigheten har taushetsplikt om "*noens personlige forhold*". I mange tilfeller har imidlertid politiet en diskresjonær rett til å tillate utlån eller gjennomsyn av dokumenter, jf. politiregisterforskriften § 27-2 tredje ledd.

Riksadvokatens avslag av 15. oktober 2019 tar ikke klart stilling til om innsynsbegjæringen kunne anses for å ha saklig grunn eller ikke etter politiregisterforskriften § 27-2 tredje ledd. Saksforholdet berører en polititjenestemanns befatning med våpen, og saken synes blottet for personsensitive detaljer. I den grad sensitiv personinformasjon fremkommer av avhør eller andre dokumenter, kan dette sladdes.

Saken har sterk og klar offentlig interesse, og det fremstår som skadelig for allmennhetens tillit til påtalemyndigheten at premissene for etterforskningen holdes skjult.

Riksadvokatens avslag i denne saken står i skarp kontrast til nyere praksis fra embetet selv ved politietterforskning rettet mot andre fremtredende samfunnspersoner.

Pressens krav om innsyn i saker med stor allmenn interesse kan følge av Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) artikkel 10 nr. 1, men dette må avgjøres etter en konkret vurdering, jf. Rt. 2013 s. 374 (Treholt) og Rt. 2015 s. 1467. Det anføres at avgjørelsen om å nekte innsyn er et inngrep i ytrings- og informasjonsfriheten etter EMK artikkel 10 og den korresponderende bestemmelsen i Den internasjonale konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP) artikkel 19.

Samtlige fire kriterier som ble oppstilt i storkammeravgjørelsen i saken Magyar Helsinki Bizottsag v. Hungary (18030/11) er oppfylt i denne saken. Noen gradering av hva som kan regnes som klassiske straffesaksdokumenter har ikke fotfeste som avgrensningskriterium etter Den europeiske menneskerettsdomstolens (EMD) praksis.

Inngrepet er ikke tillatt etter EMK artikkel 10 nr. 2. Inngrepet er ikke nødvendig i et demokratisk samfunn. Spørsmålet om tvingende samfunnsmessige behov må forankres i det enkelte saksforhold, og det er ikke tilstrekkelig å henvise til mer generelle konsekvensbetraktninger.

Det er av stor betydning for allmennhetens tillit til politiet og Spesialenheten at det ikke får feste seg et inntrykk av at polititjenestemenn behandles annerledes enn vanlige borgere i saker som gjelder våpen og at Spesialenhetens nåværende eller tidligere ansatte behandles mildere enn vanlige politifolk som er under etterforskning av Spesialenheten. Påtalevedtaket er fattet av en settesjef uten politifaglig bakgrunn, og det foreligger et særskilt behov for etterprøving.

Innsyn vil ikke støte mot tungtveiende, individuelle interesser som er vernet etter EMK artikkel 8. Etterforskningen retter seg mot forhold knyttet til Welhavens yrkesutøvelse og til politiets våpen, og det er ikke grunnlag for å hevde at den berører private forhold eller sensitiv informasjon. Politiets ledere må akseptere at deres yrkesutøvelse gjennomgår nøye av mediene. Konsekvenshensyn taler ikke for at opplysningene holdes tilbake fra innsyn.

Innsyn i dokumentene er den eneste måten allmennheten kan sikres informasjon på, og innsynsbehovet kan ikke dekkes på andre måter, noe som er direkte relevant ved vurderingen etter avgjørelsen i Studio Monitori m.fl. v. Georgia (44920/09 og 8942/10) avsnitt 41. Saken er henlagt, og det vil ikke bli en offentlig rettergang.

Spørsmålet om utlevering har ikke en side til uskyldspresumsjonen i denne saken. Det må antas at Welhaven i avhørene har forsøkt å gjendrive mistanken om at det er begått straffbare forhold. Welhaven vil ha rett til tilsvarende og samtidig imøtegåelse. Et kritisk

søkelys på myndighetspersoner er ikke det samme som at de utsettes for forhåndsdomming.

**VG og partshjelperne Norsk Redaktørforening og Norsk Journalistlag har nedlagt slik påstand:**

1. Verdens Gang AS gis innsyn i følgende straffesaksdokumenter i straffesak 12174331 mot Johan Martin Welhaven:

- Dok. 01, påtegning av 24. oktober 2018 med innstilling fra Spesialenhetens etterforskningsavdeling.

- Dok. 05/01 og 05/02, Spesialenhetens avhør av 12. januar og 3. mai 2018.

2. Verdens Gang AS, Norsk Redaktørforening og Norsk Journalistlag tilkjennes sakskostnader.

**Den offentlige påtalemyndighet v/Riksadvokaten har i det vesentligste gjort gjeldende:**

De etterspurte dokumentene er undergitt lovbestemt taushetsplikt, jf. politiregisterloven § 23. Unntak fra dette krever særskilt hjemmel. Politiregisterforskriften § 27-2 tredje ledd gir en diskresjonær adgang til å utlevere straffesaksdokumenter til pressen. Det er ikke etablert en ny praksis ved Riksadvokatembetet med å gi pressen innsyn i straffesaksdokumenter. Riksadvokatens vurderinger i denne type saker har over lang tid vært den samme, og viser en entydig praksis med tilbakeholdenhet med å gi pressen innsyn i straffesaksdokumenter som følge av personvern hensyn.

Innsynsnektelsen i nåværende sak er grundig vurdert og begrunnet i tråd med de internrettslige reglene for å innrømme pressen innsyn i straffesaksdokumenter. VGs begjæring oppfattes uansett ikke som en anmodning om rettslig overprøving etter nasjonalt regelverk. Dette er det ikke adgang til, jf. Rt. 2006 s. 518 og Rt. 2013 s. 374.

Det sentrale spørsmålet i saken er hvorvidt EMK artikkel 10 kommer til anvendelse på pressens krav om innsyn i de aktuelle straffesaksdokumentene, jf. artikkel 10 nr. 1 og ikke hvorvidt det er uforholdsmessig å nekte innsyn i disse, jf. artikkel 10 nr. 2. EMK artikkel 10 nr. 1 etablerer først og fremst et vern mot sensur fra myndighetenes side, og oppstiller etter sin ordlyd ingen rett for pressen til innsyn i straffesaksdokumenter. Det finnes enkelte EMD-avgjørelser som viser at det i enkelte tilfeller og etter en konkret vurdering, kan utledes en materiell innsynsrett etter EMK art 10 nr. 1.

Høyesteretts avgjørelse i Rt. 2015 s. 1467 (Legevakt-saken) viser at EMK artikkel 10 nr. 1 ikke gir en generell hjemmel for å kreve innsyn i straffesaksdokumenter, men at det

unntaksvise kan stille seg annerledes i spesielle tilfeller. Nåværende sak er ikke et slikt tilfelle, og begrunnelsen for innsynskravet er her mer isolert til å gjelde en enkeltsak enn det som var tilfellet i Legevakt-saken.

Det gjør seg gjeldende tungtveiende hensyn mot at pressen skal gis innsyn. De aktuelle dokumentene det kreves innsyn i, er dokumenter som etter Høyesteretts anvisninger i hovedsak må karakteriseres som «*klassiske straffesaksdokumenter*». På dette punktet skiller denne saken seg vesentlig fra det som var situasjonen i Rt. 2013 s. 374 (Treholt-saken) og Rt. 2015 s. 1467 (Legevakt-saken). Dersom pressen gis innsynsrett i disse, er det vanskelig å se at ikke tilsvarende må gjelde også i andre potensielt alvorlige saker. Dette vil være en nyetablert regelforståelse under EMK artikkel 10 som norske domstoler i utgangspunktet skal utvise varsomhet med, og det vil undergrave de bærende hensynene bak politiets taushetsplikt.

EMDs storkammeravgjørelse Magyar Helsinki Bizottsag v. Hungary (sak nr. 18030/11) endrer ikke den rettssetningen som er lagt til grunn av Høyesterett når det gjelder innsyn i straffesaksdokumenter. Kriteriet om informasjonens karakter som ble oppstilt i storkammeravgjørelsen, er ikke oppfylt i denne saken.

Det påligger staten en positiv plikt til å verne om enkeltindividers privatliv og personvern, jf. EMK art 8, direktiv (EU) 2016/680 og forordning (EU) 2016/679. Kompenserende tiltak for å sikre at personvernet og privatlivet blir respektert er ikke mulig i nåværende tilfelle da det allerede er kjent hvem saken gjelder, og publisering vil innebære en merbelastning for Welhaven.

Hvis mistenkte og vitner risikerer at deres forklaringer til politiet blir offentliggjort av pressen, er det grunn til å frykte at politiet vil oppleve at mange vil vegre seg for å samarbeide med politiet. Det vil være uheldig med tanke på politiets og påtalemyndighetens utførelse av sitt samfunnsoppdrag.

Utlevering av tradisjonelle straffesaksdokumenter har en side til uskyldspresumpsjonen, jf. EMK artikkel 6 nr. 2. I straffesaksdokumentene vil man ofte finne etterforskningsmateriale som inneholder informasjon av fragmentarisk karakter eller uriktig informasjon. Offentliggjøring av denne type informasjon vil gi et press mot enkeltindividers rettigheter etter EMK artikkel 6 nr. 2, og det vil særlig være tilfelle for personer som har fått sin sak henlagt som Welhaven.

#### **Den offentlige påtalemyndighet v/Riksadvokaten har nedlagt følgende påstand:**

1. Begjæringen tas ikke til følge.
2. Den offentlige påtalemyndighet ved riksadvokaten tilkjennes sakens omkostninger.

## **Rettens vurdering**

### **Kort om rammene og sakens problemstilling**

Det er ikke bestridt at vilkårene foreligger for at Norsk Redaktørforening og Norsk Journalistlag opptrer som partshjelpere etter analogi fra tvisteloven § 15-7. Adgangen til å være partshjelper skal da ikke prøves, jf. HR-2016-02410-U, forutsatt at det ikke foreligger prosessuelle mangler hos partshjelperen som retten skal hensynta av eget tiltak, jf. Rt. 1994 s. 1512 og Skoghøy, *Tvisteløsning*, 3. utgave, s. 509. Det er ikke tilfelle i nåværende sak.

Partene har brukt noe plass på å omtale det internrettslige regelverket, men det er rettens forståelse basert på partenes anførsler at innsynskravet ønskes prøvd etter EMK artikkel 10 og SP artikkel 19. For oversiktens skyld nevnes likevel at politiregisterforskriftens § 27-2 tredje ledd åpner opp for at politiet i enkelte tilfeller kan tillate utlån og gjennomsyn av straffesaksdokumenter til blant annet pressen.

Et avslag om innsyn etter politiregisterforskriften § 27-2 tredje ledd kan påklages til overordnet påtalemyndighet, men avslaget kan ikke bringes inn for domstolene. Det følger av ordlyden i § 27-3 fjerde ledd, som ikke gir en slik adgang i motsetning til f. eks 27-3 tredje ledd, jf. også Høyesteretts avgjørelse i Rt. 2013 s. 374 avsnitt 34. Unntak vil foreligge dersom en slik rett skulle følge av EMK. Innsynsbegjæring etter EMK artikkel 10 kan prøves rettslig, dersom den har vært fremsatt for påtalemyndigheten, jf. blant annet Rt. 2015 s. 1467 og Rt. 2012 s. 458 avsnitt 19, 25 og 26.

Det er ikke anført at SP artikkel 19 gir et videre vern enn EMK artikkel 10. Retten tar i den videre drøftelsen utgangspunkt i EMK artikkel 10, slik partene også har gjort.

Problemstillingen for retten er dermed om påtalemyndighetens avslag på VGs innsynsbegjæring i straffesakdokumenter i en avsluttet straffesak er et brudd på EMK artikkel 10. Dette reiser spørsmål om det i nåværende sak foreligger et «*inngrep*» i ytringsfriheten etter EMK artikkel 10 nr. 1 ved at VG er nektet tilgang til avhørene av Welhaven og innstillingen til påtalevedtak. Dersom retten kommer til at EMK artikkel 10 nr. 1 får anvendelse fordi det foreligger et «*inngrep*», blir det neste spørsmål om inngrepet likevel kan tillates som følge av unntaket i EMK artikkel 10 nr. 2.

### **Det rettslige utgangspunktet etter EMK**

Det følger av EMK artikkel 10:

- 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 artikkel 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 domstolenes autoritet og upartiskhet*

Etter menneskerettsloven § 2 nr. 1 og 3 gjelder EMK og SP som norsk lov. Det følger av menneskerettsloven § 3 at bestemmelsene i de nevnte konvensjoner skal ved motstrid gå foran bestemmelser i annen lovgivning.

Det er på det rene at artikkel 10 verner retten til å motta eller meddele opplysninger og ideer uten inngrep fra offentlige myndigheter. Tvisten i nåværende sak gjelder imidlertid spørsmålet om artikkel 10 også kan gi rett til å kreve at offentlige myndigheter utleverer straffesaksdokumenter som de har i sin besittelse.

Praksis fra EMD og Høyesterett har slått fast at artikkel 10 i enkelte tilfeller gir pressen og presselignende organer rett på tilgang til informasjon, og at myndighetenes nektelse av dette vil kunne innebære et «inngrep» etter EMK artikkel 10 nr. 1. Artikkel 10 nr. 2 åpner for at myndighetene på bestemte vilkår kan gjøre innskrenkninger i denne retten.

Spørsmålet om hvorvidt det foreligger et «inngrep» etter EMK artikkel 10 nr. 1 i en sak om innsyn i dokumenter hos det offentlige beror etter praksis på flere forhold.

I Rt. 2013 s. 374 (Treholt-saken) var spørsmålet for Høyesterett om det var et inngrep etter artikkel 10 nr. 1 å nekte pressen tilgang til lydbandopptakene fra Arne Treholt sin rettssak. Høyesterett kom til at innsynsnektelsen var å anse som et inngrep i retten til ytrings- og informasjonsfrihet etter artikkel 10 nr. 1. I avsnitt 54 ble det blant annet vist til at «*straffesaken mot Arne Treholt var helt spesiell*», saken hadde «*stor allmenn interesse*», saken og bevismaterialet hadde vært «*omdiskutert i den offentlige opinionen*» og «*hovedforhandlingen ble gjennomført for lukkede dører, slik at allmennheten aldri har fått full innsikt i lagmannsrettens bevisgrunnlag*». Høyesterett presiserte også at det ikke kunne legges til grunn at artikkel 10 nr. 1 uten videre gis anvendelse på pressens eventuelle krav om tilgang til saksdokumentene i straffesaker (avsnitt 57).

I Rt. 2015 s. 1467 (Legevakt-saken) var spørsmålet for Høyesterett om det var et inngrep etter artikkel 10 nr. 1 å nekte pressen tilgang til videoopptak fra legevaktens overvåkningskameraer hvor en mann døde under en pågripelse som involverte to politibetjenter og en ambulansesjåfør. Videoopptaket var en del av straffesaksdokumentene. Høyesteretts flertall la til grunn at EMK artikkel 10 ikke uten videre må gis anvendelse på pressens eventuelle krav om tilgang til saksdokumentene i



straffesaker (avsnitt 66-67). Det ble videre uttalt at «*innsyn som hovedregel heller ikke kan kreves i klassiske straffesaksdokumenter i en avsluttet straffesak*» (avsnitt 69).

Etter en konkret vurdering kom imidlertid Høyesterett til at innsyn skulle gis i opptaket, men i anonymisert form. Flertallet viste til at saken hadde «*stor allmenn interesse*», men ikke av samme politiske- og historiske viktighet som Treholt-saken. Saken reiste til gjengjeld «*tilbakevendende og prinsipielle spørsmål knyttet til bruk av statens tvangsmakt*» og at dette problemkomplekset måtte sies å ligge i kjernen av pressens kontrollerende «*watchdog*»-funksjon, og da særlig i et tilfelle hvor maktbruken ble fatal, jf. avsnitt 73. Ved sin vurdering la Høyesterett også vekt på at kravet til offentlighet ikke var ivaretatt ved domstolsbehandling da saken var henlagt, jf. avsnitt 71. Høyesterett viste videre til at opptakene «*utgjorde det helt sentrale bevisgrunnlaget ved henleggelsesbeslutningene*» og at opptakene ga en «*nøytral fremstilling*» av de faktiske forholdene rundt dødsfallet, jf. avsnitt 72.

Mindretallet på to dommere kom til at EMK og praksis fra EMD ikke gav en rett for pressen til innsyn etter artikkel 10 ut over spesielle tilfelle, og at Legevakt-saken ikke var et slikt spesielt tilfelle.

I etterkant av Høyesteretts avgjørelse i Rt. 2015 s. 1467 har EMD avsagt en avgjørelse i storkammer den 8. november 2016, Magyar Helsinki Bizottság v. Hungary (saksnr. 18030/11). Saken gjaldt spørsmålet om det utgjorde et brudd på EMK artikkel 10 å nekte å gi en organisasjon tilgang til informasjon om offentlige utnevnte advokater. Opplysningene var ikke en del av straffesaksdokumenter i en straffesak. Organisasjonen ønsket en oversikt fra 28 politidistrikter i landet over hvilke advokater som hadde blitt oppnevnt og antall oppdrag de hadde fått innenfor en viss periode. Formålet var å kartlegge utnevningssaksisen og advokatenes uavhengighet.

EMD kom til at staten pliktet å levere ut opplysningene (dissens 15-2). Etter å ha gjennomgått sin tidligere praksis, bestemmelsens forarbeider og medlemsstatenes lovgivning mente domstolen at den ikke var avskåret fra å tolke artikkel 10 nr. 1 slik at bestemmelsen også inneholder en rett til tilgang til informasjon, «*right to access*», jf. avsnitt 149.

Riksadvokaten har anført at storkammeravgjørelsen ikke endrer den rettssetningen som er lagt til grunn av Høyesterett når det gjelder innsyn i straffesaksdokumenter, herunder at EMK artikkel 10 ikke gir en generell hjemmel for å kreve innsyn i straffesaksdokumenter, men at det unntaksvis i spesielle tilfeller kan stille seg annerledes. VG har anført at det i EMDs praksis har vært en markant rettsutvikling i tiden etter 2015. Det er vist til at det er kriteriene i storkammeravgjørelsen som vil være avgjørende, og at noen gradering av hva regnes som klassiske straffesaksdokumenter ikke har fotfeste som avgrensningskriterium etter EMDs praksis.

I storkammeravgjørelsen viste EMD i avsnitt 156 til at «*the time has come to clarify the classic principles*». EMD uttalte at det fortsatt er slik at EMK artikkel 10 primært forbyr statene å forhindre at noen mottar informasjon som andre ønsker eller måtte være villig til å gi. Det ble også vist til at EMK artikkel 10 ikke gir individer noen rett til å få informasjon fra offentlige myndigheter, men at en slik rett likevel kan oppstå i enkelte tilfeller. En slik rett kan oppstå der en offentlig myndighet har truffet en endelig beslutning om at informasjonen skal gis ut. For det andre kan en slik rett oppstå når informasjonen er avgjørende «*instrumental*» for individets ytringsfrihet. Det er sistnevnte tilfelle som er relevant i nåværende sak. Det synes ikke bestridt at innsyn er avgjørende for å sikre allmennheten informasjon, og at innsynsbehovet ikke kan dekkes på andre måter, som f. eks gjennom en offentlig hovedforhandling, da saken er henlagt for Welhaven.

Ved vurderingen av om det foreligger «*right to access*», kom EMD til at dette beror på en konkret vurdering, og EMD gjengav fire kriterier for om terskelen er nådd:

- The purpose of the information request / formålet med forespørselen (avsnitt 158-159)
- The nature of the information sought / opplysningenes art (avsnitt 160-163)
- The role of the applicant / søkerens rolle (avsnitt 164-168)
- Ready and available information / klar og tilgjengelig informasjon (avsnitt 169-170)

Slik retten vurderer storkammeravgjørelsen gir den en klargjøring av kriteriene og retningslinjene for pressens og presselignende organisasjoners innsynsrett i offentlige dokumenter. Retten kan imidlertid ikke se at avgjørelsen i utgangspunktet innebærer en nyvinning eller en utvidelse av de vurderingene og momentene Høyesterett har lagt til grunn i sin egen praksis, herunder blant annet i Rt. 2015 s. 1467 (Legevakt-saken). Storkammeravgjørelsen klargjør imidlertid ikke hvorvidt det skal foretas et skille eller en annen tilnærming til pressens innsynsrett i straffesaksdokumenter. Storkammeravgjørelsen gjaldt ikke straffesaksdokumenter slik at spørsmålet i nåværende sak ikke får noen direkte avklaring i avgjørelsen. Storkammeravgjørelsen er imidlertid prinsipiell idet den foretar en avklaring og fastslår hva som er avgjørende og relevant ved vurderingen av pressens og presselignende organers krav på informasjon ved å henvise til disse fire kriteriene som er nevnt ovenfor. Det er ingen holdepunkter for at EMD på prinsipielt grunnlag sonderer mellom ulike dokumenter og sakstyper, slik også Høyesterett viser til i Rt. 2015 s. 1467 avsnitt 67.

Dette underbygges også av den nylige avsagte avgjørelsen fra EMD i *Studio Monitori and others v. Georgia* (saksnr. 44920/09 og 8942/10) av 30. januar 2020. Saken gjaldt tre klager. Den ene klageren var en advokat som hadde fremsatt en innsynsbegjæring hos en domstol for å ivareta utførelsen av hans rolle som forsvarer i en straffesak. Begjæringen gjaldt innsyn i rettslige pålegg relatert til seks andre straffesaker. De to andre klagerne var en journalist og en ikke-statlig organisasjon (NGO) som begjærte innsyn i en «*criminal case file*» hos domstolen. EMD kom til at det ikke forelå et inngrep i klagerens rett til dokumentinnsyn blant annet fordi journalisten og organisasjonen ikke hadde spesifisert

formålet med forespørselen og fordi informasjonen ikke var avgjørende for deres journalistiske arbeid. For advokatens del ble det blant annet vist til at det var uklart hvordan hans rolle tilfredsstilte en posisjonen som journalist eller «*watchdog*» og hvordan innsyn for hans vedkommende ville bidra til en informert, offentlig debatt. Det ble dermed ikke satt på spissen at innsynsbegjæringene hadde kobling til en straffesak, men avgjørelsen indikerer likevel at tilnærmingen til straffesaker og straffesaksdokumenter i utgangspunktet ikke er en annen enn for andre saks- og dokumenttyper ved vurderingen av EMK art. 10 nr. 1.

Slik retten vurderer det vil tilnærmingen til straffesaksdokumenter bero på en nærmere vurdering av kriteriene som EMD har stilt opp i storkammeravgjørelsen og som EMD har fulgt i sin etterfølgende praksis i de nylige avsagte avgjørelser i Tokarev v. Ukraina (saknr. 44252/13) av 21. januar 2020 og Studio Monitori and others v. Georgia av 30. januar 2020. I begge disse avgjørelsene ble retten til informasjonstilgang vurdert etter de fire kriteriene som ble oppstilt i Magyar Helsinki Bizottság v. Hungary, se Tokarev v. Ukraina avsnitt 19 og Studio Monitori and others v. Georgia avsnitt 39.

### **Er nektelsen av å gi VG innsyn i avhørene av Welhaven og innstilling om påtalevedtak i strid med EMK artikkel 10?**

Retten vil nå ta stilling til om nektelse av å gi innsyn i avhørene av Welhaven og innstilling om påtalevedtak fra leder for etterforskningsavdelingen til settesjefen for Spesialenheten, vil utgjøre et inngrep i ytringsfriheten etter EMK artikkel 10 nr. 1 i lys av kriteriene EMD har oppstilt og som er trukket frem i høyesterettspraksis.

Det er på det rene at opplysningene er klare og tilgjengelige hos politiet og at VG er en aktør med en slik samfunnsrolle som tilsier at det er legitimt å etterspørre informasjonen. Formålet med VGs innsynsbegjæring er å kontrollere offentlig myndighetsutøvelse, og inngår etter det opplyste i et større journalistisk prosjekt som setter et skarpt, kritisk søkelys på politi- og forsvarstoppers tilknytning til og omgang med våpen. Etter rettens syn er tre av de fire oppstilte kriteriene fra EMDs storkammeravgjørelse oppfylt.

Slik retten ser det er det EMDs kriteriet om «*the nature of the information sought*», herunder opplysningenes art eller karakteren av informasjonen det søkes innsyn i, som reiser særlige spørsmål i nåværende sak.

Riksadvokaten har anført at kriteriet om informasjonens karakter ikke er oppfylt. Det er vist til at EMD-praksis som gjennomgås i storkammeravgjørelsen Magyar Helsinki Bizottság avsnitt 160 og hvor det ble konstatert krenkelse av artikkel 10, var informasjon av annen karakter enn dokumentene som er begjært utlevert i nåværende sak. VG har anført at informasjonen har en klar offentlig interesse.

Retten er enig med riksadvokaten i at karakteren av dokumentene i nåværende sak er annerledes enn i sakene som har vært til behandling hos EMD, og at dette isolert sett kan

tilsi at kriteriet om opplysningenes art ikke er oppfylt. På den andre siden kan det synes som om EMDs praksis og uttalelser i storkammeravgjørelsen, knytter vurderingen av opplysningenes art til en «*public-interest*» test og ikke på hva slags dokumenttype eller sak det er tale om. I storkammeravgjørelsen avsnitt 160 fremgår følgende:

*«The Court has previously found that the denial of access to information constituted an interference with the applicants' right to receive and impart information in situations where the data sought was "factual information concerning the use of electronic surveillance measures" (see Youth Initiative for Human Rights, cited above, § 24), "information about a constitutional complaint" and "on a matter of public importance" (see Társaság, cited above, §§ 37-38), "original documentary sources for legitimate historical research" (see Kenedi, cited above, § 43), and decisions concerning real property transaction commissions (see Österreichische Vereinigung, cited above, § 42), attaching weighty consideration to the presence of particular categories of information considered to be in the public interest.»*

Slik retten ser det knyttes det ikke noen spesifikke poenger eller vurderingen til dokumenttypen i det ovennevnte avsnittet. EMD uttalte deretter i avsnitt 161 at informasjonen eller dokumentet som et utgangspunkt må oppfylle et krav om offentlig interesse, «*public-interest test*», for å gi grunnlag for innsynsrett etter konvensjonen og at dette må vurderes konkret i hver sak. Når avsnitt 160-163 leses i sammenheng kan det synes som om vurderingen utelukkende knytter seg til om informasjonen eller dokumentet oppfyller et krav om offentlig interesse.

At det er den offentlige interessen som er avgjørende underbygges også i Kjølbro, *Den Europæiske Menneskerettighedskonvention*, 4. utgave side 1059 hvor det uttales at

*«Med hensyn til karakteren af den ønskede information er det som udgangspunkt et krav, at der foreligge en offentlig interesse, dvs. at informationen skal vedrøre et emne af offentlig interesse.»*

På denne bakgrunn kan det synes som at kravet til opplysningenes art vil være oppfylt så lenge det er informasjon og dokumentet som vedrørende et emne av offentlig interesse.

Isolert sett er kontroll med offentlig myndighetsutøvelse av allmenn interesse og i VGs sak er tematikken knyttet til allmennhetens tillit til politiet, øvrige maktpersoner og den strafferettslige håndteringen og etterforskningen av disse. I storkammeravgjørelsen fremheves det at slik offentlig interesse vil være oppfylt der hvor innsyn gir transparens om myndighetenes saksbehandling og om forhold av interesse for samfunnet som helhet, jf. avsnitt 162. Tematikken i nåværende sak er i kjerneområdet for pressens kontrollfunksjon overfor myndighetene, og den rollen pressen er tilskrevet som "*public watchdog*". Tilliten til politiets opptreden ved sin yrkesutøvelse og omgang med våpen, og til

påtalemyndighetens myndighetsutøvelse ved etterforskningen av potensielle lovbrudd begått av myndighetspersonell, taler med styrke for at VG gis tilgang til dokumentene.

Etter rettens syn er det imidlertid en rekke spesielle hensyn som gjør seg gjeldende ved straffesaksdokumenter, jf. Rt. 2013 s. 374 og Rt. 2015 s. 1467, noe som tilsier at det bør stilles krav om en skjerpet offentlig interesse.

I Treholt-saken i Rt. 2013 s. 374 og Legevakt-saken i Rt. 2015 s. 1467 tok Høyesterett en uttrykkelig reservasjon for straffesaksdokumenter ved spørsmålet om retten til informasjonstilgang. I sistnevnte avgjørelse uttalte flertallet i Høyesterett etter å ha gjennomgått EMD-praksis og uttalelser fra FNs menneskerettskomité følgende i avsnitt 68 og 69:

*«(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, rettferdig 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.»*

I motsetning til Legevakt-saken og Treholt-saken mener retten at nåværende sak er et godt eksempel på dokumenter som kan karakteriseres som «klassiske straffesaksdokumenter» og som gjenfinnes i mange straffesaker. VG har bedt om innsyn i politiforklaringer og innstilling til påtalevedtak. Retten er enig med riksadvokaten i at dette er dokumenter som vil kunne gi et fragmentert og misvisende bilde av saken i motsetning til det som var tilfelle i Treholt-saken som gjaldt 175 timer med opptak fra hovedforhandling og Legevakt-saken som omhandlet et videoopptak som gav «en nøytral fremstilling av de faktiske forholdene rundt dødsfallet», jf. Rt. 2015 s. 1467 avsnitt 72. Personvern hensyn vil også veie særlig tungt ved politiforklaringer. Når det gjelder innstillingen til påtalevedtak er dette påtalemessige vurderinger som typisk er tradisjonelle straffesaksdokumenter man finner i de fleste andre straffesaker. Selv om påtalemyndigheten skal utvises objektivitet i all sin virksomhet, er slike vurderinger likevel av en annen karakter enn f. eks et nøytralt videoopptak, og vil kunne gjengi andre klassiske straffesaksdokumenter.

Den foreliggende praksisen fra Høyesterett og de spesielle hensynene rundt de klassiske straffesaksdokumentene kan tilsa at det bør gjelde et strengt og skjerpet krav til legitim og offentlig allmenn interesse før innsynsnektelse i straffesaksdokumenter utgjør et inngrep etter EMK artikkel 10 nr. 1. Slike betraktninger er lagt til grunn i Treholt-saken i Rt. 2013 s. 374 avsnitt 53 hvor det fremgår at «*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.*» Den offentlige interessen i nåværende sak er ikke av like stor politisk og historisk interesse som Treholt-saken, og den knytter seg ikke til et journalistisk arbeid med et «*tilbakevendende og prinsipielle spørsmål knyttet til bruk av statens tvangsmakt*», jf. Rt. 2015 s. 1467 avsnitt 73. Dette tilsier at kriteriet om opplysningens art og den offentlige interessen ikke er oppfylt i denne saken som isolert sett knytter seg til å gjelde en enkeltsak.

Retten har funnet spørsmålet om de klassiske straffesaksdokumentenes stilling noe vanskelig i lys av storkammeravgjørelsens kriteriet om opplysningenes art og «*public-interest*» testen sammenholdt med den foreliggende høyesterettspraksisen. Flere grunner taler for at kravet til offentlig interesse må tolkes i lys av straffesaksdokumenters særlige stilling. Dokumentene VG ønsker tilgang til er imidlertid av slik karakter at retten mener unntaket i EMK artikkel 10 nr. 2 kommer til anvendelsen slik at et inngrep i VGs tilgang til informasjon og retten til ytringsfrihet uansett ikke vil være krenket.

Etter EMK artikkel 10 nr. 2 vil inngrep i ytringsfriheten likevel være tillatt når det er hjemlet i lov, forfølger et lovlig formål og er nødvendig i et demokratisk samfunn for å verne blant annet andres omdømme eller rettigheter. VG har vist til at det ikke er omtvistet at innsynsnektelsen er hjemlet i lov og at formålet i utgangspunktet er lovlig, og at spørsmålet er om inngrepet er nødvendig i et demokratisk samfunn.

Vilkåret om at inngrepet må være «*necessary*» for å ivareta det aktuelle formålet innebærer at det må foreligge et tvingende samfunnsmessig behov «*pressing social need*» for å gjøre begrensninger, og inngrepet må være proporsjonalt for oppnå målet, jf. Magyar Helsinki Bizottság v. Hungary avsnitt 187 med videre henvisninger.

Privatliv og personvern er vernet rettigheter etter EMK artikkel 8 og uskyldspresumsjonen er vernet i EMK artikkel 6, og det må da foretas en balansert avveining av de ulike interessene som gjør seg gjeldende for og mot innsyn i nåværende sak.

VG har anført at det ikke vil støte mot tungtveiende, individuelle interesser som er vernet etter EMK artikkel 8 for å innvilge innsyn da saken gjelder Welhavens myndighets- og yrkesutøvelse og ikke berører privatsensitive forhold. Riksadvokaten har ikke knyttet sine anførsler direkte til EMK artikkel 10 nr. 2, men det er vist til at ivaretagelse av personvernet til impliserte personer er et sentralt hensyn bak reglene om politiets taushetsplikt, og at det skal mye til for å rettfærdiggjøre en innsynsrett for pressen dersom det medfører en krenkelse av enkeltindividets privatliv og personvern.

Etter rettens syn vil det at saken gjelder Welhavens myndighets- og yrkesutøvelse ikke avskjære privatliv- og personverninnsigelser. Retten viser til Rt. 2015 s. 1467 hvor hensynet til politibetjentenes personvern stod sentralt og etterforskningen av disse gjaldt deres bruk av tvangsmakt, noe som i likhet med Welhavens sak gjelder myndighets- og yrkesutøvelsen. I avsnitt 83 viser Høyesterett til at

*«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 kameraovervåking av sin arbeidsplass. Også de har en beskyttelsesverdig interesse av å ikke bli eksponert gjennom offentliggjøring av slike opptak i ulike sammenhenger.»*

I nåværende sak er det ikke tale om et videoopptak som kan anonymiseres slik Høyesterett la til grunn i Rt. 2015 s. 1467 som et kompensierende tiltak for å ivareta hensynet til personvernet for politibetjentene. Karakteren av politiforklaringer og påtalemessige vurderinger i innstillingsvedtak kan gi et fragmentert bilde. Eventuell sladding slik VG har vist til, kan i enkelte tilfeller bidra til å forsterke dette etter rettens syn. At det allerede er kjent at etterforskningen gjelder Welhaven, kan ikke innebære at enhver privatlivs- og personverninnsigelser skal avskjæres. Retten viser her til at personsensitive opplysninger er typisk for de klassiske straffesaksdokumentene, slik Høyesterett har vist til i Rt. 2015 s. 1467 avsnitt 68-69. Disse personsensitive opplysningene vil ikke forsvinne i sin helhet fordi man vet hvem saken gjelder, og det vil være en merbelastning ved publisering.

Spørsmålet om innsyn i politiforklaringene og innstilling til påtalevedtaket har også en side til uskyldspresumsjonen i EMK artikkel 6. I Rt. 2015 s. 1467 avsnitt 84 uttalte Høyesterett at utlevering av slike videoopptak uten ledsagende argumentasjon eller kommentarer fra offentlige myndigheter, ikke ville reise problemer i relasjon til uskyldspresumsjonsvernet i EMK artikkel 6 nr. 2. Etter rettens syn er det samme ikke tilfelle i denne saken for disse dokumentene. I klassiske straffesaksdokumenter vil man ofte finne etterforskningsmateriale som inneholder informasjon av fragmentarisk karakter eller uriktig informasjon i motsetning til et videoopptak som viser det objektive hendelsesforløpet. Etter rettens syn vil offentliggjøring av politiforklaringene og innstilling til påtalevedtaket, særlig der saken er henlagt som i Welhavens tilfelle, medføre at det oppstår et press mot Welhavens rettigheter etter EMK artikkel 6 nr. 2.

Retten er enig med VG i at myndighetspersoner som Welhaven må tåle et kritisk søkelys og at dette ikke er ensbetydende med at de utsettes for forhåndsdomming. Retten kan imidlertid ikke se at det er omstendigheter ved nåværende sak og tematikk som tilsier at den offentlige interessen er av like stor politisk og historisk interesse som f. eks Treholt-

saken. Etter rettens syn ville det i så fall medført at interessene til Welhaven måtte fått mindre vekt i avveiningen av de ulike interessene etter EMK artikkel 10 nr. 2.

Retten viser ellers til de samme momentene og vurderingene som er trukket frem ved drøftelsen av hvorvidt innsynsnektelsen, i lys av straffesaksdokumenters særlige stilling, utgjør et inngrep etter EMK artikkel 10 nr. 1.

Retten har på bakgrunn av det ovennevnte kommet til at inngrepet kan forsvares i medhold av EMK artikkel 10 nr. 2. Det vil derfor ikke utgjøre en krenkelse av EMK artikkel 10 at VG er nektet tilgang til avhørene av Welhaven og innstillingen til påtalevedtak.

Det er ikke anført at SP artikkel 19 gir et videre vern enn EMK artikkel 10. SP artikkel 19 er bygd opp på tilsvarende måte, og har i all hovedsak samme innhold, jf. Rt. 2015 s. 1467. Etter det retten kan se vil SP artikkel 19 ikke kunne gi et annet resultat i lys av den forståelse som er lagt til grunn ovenfor om hvordan EMK artikkel 10 nr. 1 skal forstås.

VGs begjæring tas etter dette ikke til følge.

### **Sakskostnader**

Den offentlige påtalemyndighet v/Riksadvokaten har vunnet saken, og skal etter analogi fra tvistelovens regler ha erstattet sine sakskostnader i tråd med hovedregelen i tvisteloven § 20-2 første ledd, jf. andre ledd.

VG har vist til at de underveis i prosessen har fått innsyn i noen straffesaksdokumenter og at dette må få betydning for sakskostnadsavgjørelsen.

Sakens reelle tvistepunkt har knyttet seg til pressens adgang til straffesaksdokumenter i en henlagt sak etter EMK artikkel 10, hvor påtalemyndigheten har vunnet frem og som tilsier at de har vunnet saken i det vesentlige, selv om påtalemyndigheten aksepterte at enkelte av dokumentene kunne utleveres.

Retten har vurdert om det foreligger tungtveiende grunner som gjør det rimelig å fritta VG for kostnadsansvar, men har kommet til at dette ikke er tilfelle, jf. tvisteloven § 20-2 tredje ledd. Selv om saken har reist et prinsipielt spørsmål, har spørsmålet ikke innebåret kvalifisert tvil, jf. tvisteloven § 20-2 tredje ledd bokstav a).

Sakskostnadskravet utgjør 43 500 kroner. Retten finner at sakskostnadskravet må tas til følge da kravet fremstår som rimelig og nødvendig.



## SLUTNING

1. Begjæringen tas ikke til følge.
2. Den offentlige påtalemyndighet ved riksadvokaten tilkjennes 43 500 – førtitretusenfemhundrekroner– i sakskostnader.

Retten hevet

Ruth Haile Tesfazion

Beslutningen meddeles partene. Beslutningen kan ankes til Borgarting lagmannsrett innen to uker etter meddelelse.