

NORSK  
PRESSEFORBUND



NORSK  
REDAKTØRFORENING



NORSK  
JOURNALISTLAG



MEDIEBEDRIFTENE

Justis- og beredskapsdepartementet  
lovavdelingen  
[lovavdelingen@jd.dep.no](mailto:lovavdelingen@jd.dep.no)

Deres ref

Vår ref  
88-14

Dato  
17.09.2014

## Høring – forslag til lov om ikraftsetting av straffeloven 2005 mv.

Norsk Presseforbund (NP) er fellesorganet for alle norske medier i etiske og redaksjonelt faglige spørsmål. Norsk Redaktørforening (NR) organiserer rundt 750 norske redaktører fra alle type medier, Norsk Journalistlag (NJ) er organisasjonen for redaksjonelle medarbeider og frilansere som har journalistikk som hovedyrke. Mediebedriftenes Landsforening (MBL) er mediebedriftenes bransje- og utgiverorganisasjon. MBL skal bidra til å styrke og verne ytringsfriheten, pressefriheten og informasjonsfriheten som grunnleggende verdier i et demokratisk og åpent samfunn. Alle foreningene har blant annet som formål å verne om ytrings- og informasjonsfriheten.

Vi viser til høringsbrev datert 17.06.2014. Vår uttalelse begrenses til brev datert 23. april 2014 fra Forsvarsdepartementet (heretter: FD) som er vedlagt høringsbrevet, der det i lys av at lov 18. august 1914 nr. 3 om forsvarshemmeligheter oppheves ved straffeloven 2005, foreslås å videreføre forbudene mot luftfotografering og opptak av dybde data i to bestemmelser i sikkerhetsloven

### Dette mener vi:

Vi er imot forslaget om å videreføre og dels utvide forbud mot luftfotografering og opptak av dybde data bestemmelsene i sikkerhetsloven, og mener forslaget om å ta dette inn i sikkerhetsloven, må forkastes. Dersom det ikke forkastes, kan det ikke vedtas i sin nåværende form og virkeområde må avgrenses.

Vi kommenterer begge forslagene samlet, da vi anser at de samme innvendinger er relevante for begge.

Begrunnelse:

### **1.1. Forslaget er i strid med Stortingets vedtak om å oppheve forbudene**

Som det fremgår av brevet fra FD ble det i straffelovens delutredning NOU 2002:18 Rikets sikkerhet anbefalt å oppheve lov om forsvarshemmeligheter, herunder § 3, som er den bestemmelsen som i dag oppstiller forbud mot luftfotografering og opptak av dybde data. Begrunnelsen var at bestemmelsen rammer en rekke forberedelseshandlinger og har et foreldet preg. Utvalget var svært tydelig i sin anbefaling og mener det kan være problematisk opp mot ytringsfriheten: *«Bestemmelsen i § 3 går svært langt i å kriminalisere forberedelseshandlinger, og vil kunne reise spørsmål i forhold til ytringsfriheten. (...)*

*«Utvalget finner det klart at den ikke bør videreføres».*

Departementet sluttet seg til utvalgets anbefaling og skriver i Ot.prp. nr.8 (2007-2008) punkt 7.13.3 at *«dagens regler går for langt i å strafflegge forberedelseshandlinger, og kan være i dårlig harmoni med ytringsfriheten.»* Etter anbefaling fra regjeringen om å følge utvalgets innstilling, vedtok Stortinget å oppheve loven.

Selv om opphevelsen ikke er trådt i kraft i påvente av Straffeloven, står vi overfor et lovlig fattet vedtak fra Stortinget. **FD legger dermed opp til en omkamp om dette spørsmålet og foreslår å gjeninnføre forbud det egentlig var politisk enighet om å oppheve.** Dette alene må være et tungtveiende argument mot forslaget fra FD.

### **1.2. Forbudet er ikke godt nok begrunnet**

Målet med forbudene som foreslås tatt inn i sikkerhetsloven skal være å «beskytte militære installasjoner og områder mot uønsket kartlegging», altså av hensyn til rikets sikkerhet. Til tross for dette foreslås det ikke å ta inn et vilkår om at handlingene må være til skade for rikets sikkerhet.

I stedet går forslaget lenger enn formålet tilser. FD foreslår å gjøre det straffbart å fotografere eller på annen måte samle inn informasjon om eller offentliggjøre informasjon om "skjermverdige objekter". Sikkerhetslovens § 17 angir en vid definisjonen av hva som er "skjermverdige objekter", der hvert enkelt departementet skal angi sine "skjermingsverdige objekter", og der objekter som har "kritiske funksjoner" for det sivile samfunn og som har "symbolverdi" kan ende opp som "skjermingsverdige".

Dette betyr at svært mange bygninger og andre objekter vil ende opp med å være omfattet av forbudet mot kartlegging, innsamling, sammenstilling eller publisering selv om de ikke utgjør noen trussel for rikets sikkerhet, og til tross for at de i kraft av sin funksjon i samfunnet, har stor allmenn interesse. Forbudet vil også gripe direkte inn i mediernes mulighet til å ivareta sin kontrollfunksjon som forutsetter innsamling og sammenstilling av informasjon. Et slikt forbud vil derfor fort komme i konflikt med EMK art. 10, som også de nevnte forarbeider konkluderte med. Vi kommer tilbake til dette i punkt 3.

Dessuten har vi allerede i dag forbud mot konkret fotografering av definerte sikkerhetssoner. Da mener vi det er overflødig og et uforholdsmessig inngrep å innføre generelle fotoforbud ved siden av disse.

### **1.3. Forslaget svekker mediernes mulighet til å samle inn hemmelig informasjon og innebærer et inngrep i mediernes særlige vern mot straffeforfølgning for å motta denne type informasjon.**

Forarbeidene til straffeloven understreket at pressens kontrolloppgave tilsier at pressen får et utvidet vern mot straffeforfølgning for innsamling av hemmelig informasjon. Det står blant annet følgende i Ot.prp.nr 8 (2007 – 2008), punkt 7.3.2:

*«Utvalget fremhever at pressens mulighet til å samle inn hemmelig informasjon har stor betydning for dens mulighet til å vareta sin kontrolloppgave. Dette hensynet er tillagt stor vekt av Den europeiske menneskerettighetsdomstol (EMD). Utvalget konkluderer med at pressens kontrolloppgave først og fremst tilsier et utvidet vern mot straffeforfølgning for innsamling av hemmelig informasjon.*

*Utvalget gjennomgår Liste-saken, Gledich/Wilkes-saken og Ikkevold-saken fra 1970- og 1980-årene, og konkluderer med at iallfall den «puslespilldoktrinen» (sammenstilling av informasjon fra åpne kilder) som ble utviklet i Gledich/Wilkes-saken, i dag ville ha trukket for snevre rammer rundt yrings- og informasjonsfriheten, ikke minst i lys av EMK art. 10. Når det derimot gjelder avsløring av hemmelig informasjon (som er rettmessig innhentet), er det utvalgets oppfatning at massemedia fremdeles må ha et straffsanksjonert ansvar. Men også for slik avsløring må det foretas en vurdering av de ulike hensyn. Pressens kontrolloppgave og det den avdekker, kan veie så tungt at avsløringen likevel ikke er rettsstridig.*

Det samme la Straffelovkommisjonen til grunn jf. NOU 2003:18 punkt 6.2.3:

*“I denne sammenheng er det især understreket at denne kontrollfunksjon må tilsi en større adgang for journalister til – uten å risikere straff – å motta og vurdere hemmelig informasjon, fordi dette vil være nødvendig for i det hele tatt å føre en viss kontroll med de hemmelige tjenestenes virksomhet.”*

Dette følges opp i punkt 7.1.2: *“Avveiningen mellom hensynet til de nasjonale interesser som skal vernes av bestemmelsene, og yringsfriheten, må etter utvalgets oppfatning føre til at innsamling og mottak av hemmelige opplysninger som skjer med aktverdig grunn – eksempelvis som ledd i pressens kontrollfunksjon eller som ledd i et vitenskapelig arbeid – ikke strafflegges som forbudt etterretningsvirksomhet.»*

Med så klare rettslige føringer om at mediernes kontrollfunksjon på dette området skal veie tungt, må det stilles særlige krav til begrunnelsen dersom man innfører begrensinger. I stedet går dette forslaget motsatt vei, ved å innskrenke pressens vern mot straffeforfølgning gjennom å gjøre flere handlinger straffbare, som kartlegging av “skjermverdige objekter” og forberedende handlinger som innsamling og sammenstilling av data.

**Etter vårt syn er forslaget uforenelig med mediernes viktige rolle og særlige vern mot straffeforfølgning, og det strider mot de forutsetningene som lå til grunn for Stortingets vedtak av ny Straffelov og opphevelse av nevnte forbud.**

#### **1.4. Forbudene utgjør et inngrep i ytringsfriheten som ikke er forenelig med de kravene som stilles etter EMK art 10(2).**

Ot.prp.nr 8 (2007 – 2008), punkt 7.3.2 angir terskelen for inngrep i ytringsfriheten av hensyn til rikets sikkerhet:

*«Som Ytringsfrihetskommisjonen viser departementet til at det må foretas en avveining i det konkrete tilfellet mellom hensynene bak begrensningen og hvor alvorlig den griper inn i og forstyrrer de tre prosesser ytringsfriheten verner, dvs. «Sandhedssøgen, Demokrati og Individets frie Meningsdannelse». Departementet er enig i at inngrep i ytringsfriheten begrunnet i rikets sikkerhet bare bør foretas når en aktuell, ikke imaginær, fare foreligger.»*

Videre slutter departementet seg til uttalelser fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om forholdet mellom ytringsfriheten og hensynet til rikets sikkerhet i Innst. S. nr. 270 (2003 – 2004):

*«Begrensninger i ytringsfriheten begrunnet i rikets sikkerhet er uavhengig av grensen mellom indre og ytre sikkerhet og bare akseptable når en aktuell, ikke imaginær, fare truer. I det konkrete tilfellet må det foretas en avveining mellom hensynene bak begrensningene og i hvilken grad de griper inn i de tre prosessene ytringsfriheten verner.»*

Vi har også rettspraksis fra Rettspraksis fra EMD og Høyesterett som bekrefter at terskelen for inngrep i medienes rett til å motta informasjon, er særlig høy, jf. for eksempel Dammann mot Sveits 25. april 2006, Rt 2013-347 og EMDs storkammeravgjørelse Stoll mot Sveits av 10.12.2007. Sistnevnte understreket at media har en særskilt viktig funksjon i forhold til informasjon som er gradert hemmelig. Vi viser for øvrig til NRKs gjennomgang av rettspraksis på dette området i sin høringsuttalelse til de foreslåtte endringer.

Vi kan ikke se at FDs forslag er "nødvendig i et demokratisk samfunn", slik dette kravet i EMK art 10 skal forstås når det er snakk om medienes tilgang til informasjon, som et tvingende samfunnsmessig behov («pressing social need»). Forslaget fremstår dermed som et tilbakeskritt og helt i utakt med den rettslige utviklingen vi har hatt på dette området, både nasjonalt og internasjonalt. Vi kan ikke se annet enn at en bestemmelse som illegger media straff for å fotografere, samle inn, sammenstille, osv, samt offentliggjøre informasjon om skjermingsverdige objekter, militære anlegg og områder, uten at det foreligger noe skadekrav i bestemmelsen, vil være i strid med EMK artikkel 10.

#### **1.5. Ikke krav om sikkerhetsklarering for fotografering fra lufta**

Som en prøveordning krever ikke lenger NSM (Norsk Sikkerhetsmyndighet) sikkerhetsklarering

for fotografer som vil filme/fotografere fra lufta, så lenge det skjer i ikke kommersiell virksomhet. Når det ikke lenger er krav om sikkerhetsklarering, er det inkonsekvent å innføre forbud mot luftfotografering.

## **2. Oppsummering**

Vi vil avslutte med nok et sitat fra Straffelovkommisjonen, som etter vårt syn oppsummerer de avveininger som må ligge til grunn for arbeid med å begrense ytringsfriheten, men som

dessverre er totalt fraværende i forslaget fra FD:

*«Avveiningen av hensynene til samfunnsvern og rettssikkerhet i forbindelse med spørsmål om innføring av nye strafferettslige virkemidler er ikke enkel. Især gjelder det på området for utvalgets mandat fordi rikets sikkerhet og selvstendighet oppfattes som grunnleggende forutsetninger for demokratiet og rettsstaten. Her vil man derfor tradisjonelt lettere akseptere bruk av tyngende virkemidler, noe som ikke minst viser seg i tider med internasjonal uro. På den annen side er det grunn til å vise besindighet fordi de virkemidler som tas i bruk, støter an mot nettopp rettsstatlige og demokratiske verdier man ønsker å verne gjennom lovgivningen på dette området. Det er derfor av vesentlig betydning at avveiningene skjer i nøkternhet uten at enkeltstående dramatiske begivenheter gis mulighet for å påvirke vurderingene i større grad enn nødvendig.»*

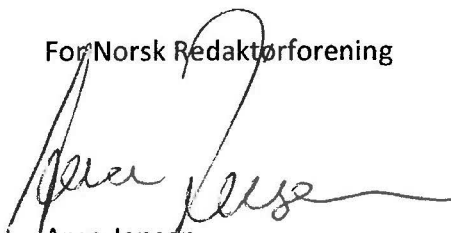
*Rettsstatens prinsipielle holdning må være at menneskelig atferd bare kan strafflegges eller gi grunnlag for straffeprosessuelle tvangsmidler så fremt og så langt det er nødvendig. Denne holdning er også nedfelt i sentrale bestemmelser i Den europeiske menneskerettskonvensjon. Nødvendighetskravet kan uttrykkes og konkretiseres på forskjellige måter, og det reiser også spørsmål om hvilke krav som skal stilles til påvisning av at et tiltak er nødvendig».*

Vi finner forslaget fra FD som svært problematisk sett opp mot ytringsfriheten nedfelt i GrL § 100 og EMK art 10, og retten til å motta informasjon. I lys av dette er det vår sterkeste anbefaling at FDs forslag ikke gjennomføres.

Dersom man likevel finner grunnlag for å gjennomføre forslaget i en begrenset form, ber vi om mulighet til å få kommentere eventuelle nye forslag fra departementet.

Vennlig hilsen

For Norsk Redaktørforening



Arne Jensen  
generalsekretær

For Norsk Presseforbund



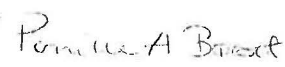
Kristine Foss  
jurist

For Norsk Journalistlag



Hege Iren Frantzen  
nestleder

For Mediebedriftenes Landsforening



Pernille A. Børset  
fagsjef