

Justis- og beredskapsdepartementet  
Lovavdelingen  
Postboks 8005 Dep  
0030 Oslo

e-post: [lovavdelingen@jd.dep.no](mailto:lovavdelingen@jd.dep.no)

Deres ref:  
14/3664 ES HCH/LRB/SRY/bj

Vår ref:  
ASTO/ONYH

Dato:  
17. september 2014

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

### 1. Innledning

Forsvarsdepartementet har i brev av 23. april 2014 bedt om at forbudet mot luftfotografering og opptak av dybde data i lov av 18. august 1914 nr. 3 om forsvarshemmeligheter videreføres, og til dels utvides, i to nye bestemmelser i lov av 20. mars 1998 nr. 10 om forebyggende sikkerhetstjeneste. Justis- og beredskapsdepartementet har bedt om høringsinstansenes kommentarer til Forsvarsdepartementets forslag.

NRK er skeptisk til å videreføre bestemmelsene, og mener at straffebudene uansett ikke kan gis en så vid anvendelse som Forsvarsdepartementet har foreslått. Nedenfor vil NRK utdype sitt syn.

### 2. Forbudet mot luftfotografering m.m.

Forsvarsdepartementet har foreslått følgende lovbestemmelse:

*"Med bot eller fengsel inntil 1 år straffes den som uten tillatelse fra Kongen, eller den Kongen bemyndiger, kartlegger skjermingsverdig objekt, eller militært anlegg eller område, ved å samle inn eller sammenstille data om disse, eller som offentliggjør slike data eller produkter basert på slike data.*

*Kongen gir nærmere bestemmelser om vilkår for tillatelse som nevnt i første ledd." [Vår understrekning]*

Dette er et forslag om videreføring og utvidelse av bestemmelsen i lov om forsvarshemmeligheter §3 som NRK mener ikke kan bli stående. Bestemmelsen favner altfor vidt.

Forarbeidene til den nye straffeloven er klare på at lov om forsvarshemmeligheter § 3 måtte oppheves fordi den var for vidtfavnende og

problematisk i forhold til ytringsfriheten. Straffelovkommisjonen uttalte i NOU 2003:18, punkt 7.4.2, følgende om bestemmelsen:

*"Det er ikke noe vilkår etter § 3 at det skal dreie seg om hemmelige opplysninger eller at meddelelse kan skade rikets sikkerhet. Forbudet kan likevel ikke gjelde uten hensyn til arten av det objektet det gjelder. Avgjørende er trolig om dette, eventuelt i sammenheng med andre opplysninger, viser noe som ut fra Forsvarets interesse ikke bør avbildes, jf Rt-1982-586, jf ellers Rt-1982-436 og Rt-1984-901. Bestemmelsen i § 3 går svært langt i å kriminalisere forberedelseshandlinger, og vil kunne reise spørsmål i forhold til ytringsfriheten. I forhold til den teknologiske utvikling har bestemmelsen et foreldet preg. Utvalget finner det klart at den ikke bør videreføres. Eventuell strafflegging av aktiviteter som omfattes av § 3, bør skje innenfor rammen av forbud etter utvalgets forslag til nytt § 17 tredje ledd i sikkerhetsloven. For øvrig rammes forsøk på ulovlig etterretning av utvalgets forslag i § 17-11 første ledd." [Vår understrekning]*

Departementet sluttet seg til Straffelovkommisjonens uttalelser og skrev blant annet følgende i Ot.prp.nr 8 (2007 – 2008), punkt 7.13.3:

*"Paragraf § 3 gjør det straffbart å kopiere eller mangfoldiggjøre kart, skisser, fotografier mv. av festningsanlegg, havner, fjorder, innseilinger eller norsk sjøterritorium, samt alle kart mv. som kan antas å være av betydning for fienden i tilfelle krig med mindre det er grunn til å tro at handlingen er foretatt i berettiget øyemed. Utvalget finner det klart at bestemmelsen ikke bør videreføres. Den går meget langt i å strafflegge forberedelseshandlinger, kan være i dårlig harmoni med ytringsfriheten og har et foreldet preg. Utvalget fremholder at de behov § 3 ivaretar heller bør ivaretas gjennom adgangsforbud og restriksjonsbestemmelser etter forslaget til bestemmelse i sikkerhetsloven § 17 tredje ledd." [Vår understrekning]*

Videre har forarbeidene 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 strafforfølgning for innsamling av hemmelig informasjon.*

...

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. [Vår understrekning]

Og i NOU 2003:18, punkt 6.2.3, står det blant annet følgende:

"Ytringsfrihet oppfattes i dag som et grunnleggende rettsstatlig prinsipp og en avgjørende forutsetning for den politiske frihet og demokratiet i det hele. Det gjelder ikke bare ytringsfrihet i snever forstand, som friheten til å ytre seg i samfunnets ordskifter, men også friheten til å skaffe seg opplysninger som grunnlag for egne meninger. Ytringsfrihet har en vesentlig side mot den kontroll av offentlig og privat maktutøvelse som først og fremst massemedier står for, og som ses som avgjørende for muligheten til å kunne avsløre overgrep i stadig mer komplekse samfunn.

...

Som drøftelsen under 7.1.2 viser, er utvalget av den oppfatning at pressens kontrolloppgave tilsier et utvidet vern mot strafforfølgning i forhold til dagens regler.

...

Etter utvalgets oppfatning er det innenfor området av de nasjonale interesser som utvalget beskjefter seg med, jf nedenfor under 7.1.2, grunn til å skjelne mellom på den ene side innsamling og mottak av opplysninger som skjer med aktverdig grunn - eksempelvis som ledd i pressens kontrollfunksjon - og på den annen side avsløring av slike opplysninger. Men de motstående interesser må avveies; de interesser som tilsier avsløring, kan tenkes å ha en slik overvekt i forhold til sikkerhetsinteressene at avsløringen ikke oppfattes som rettsstridig, jf uttalelser om dette så vel i Gleditsch/Wilkes-saken som i den første Ikkevold-saken." [Vår understrekning]

Media skal gi befolkningen informasjon av allmenn interesse. Og en av medias viktigste oppgaver i et demokratisk samfunn er å ha en kontrollerende funksjon overfor maktfaktorer i samfunnet – være en "offentlig vaktbikkje". Som det fremgår er forarbeidene klare på at pressens rolle i et demokratisk samfunn tilsier at pressen gis et utvidet vern mot straffeforfølgning. Den bestemmelsen som Forsvarsdepartementet har foreslått, medfører derimot en innskrenkning av pressens vern mot straffeforfølgning.

Den foreslåtte bestemmelsen omfatter ikke bare militære anlegg og områder, men også "skjermingsverdige objekter". I henhold til Sikkerhetsloven §17 utvelges "skjermingsverdige objekter" på følgende måte:

*"Hvert enkelt departement utpeker skjermingsverdige objekter innen sitt myndighetsområde. Objekteier plikter overfor departementet å foreslå hvilke objekter som er skjermingsverdige. Utvelgelse av skjermingsverdig objekt skal skje på grunnlag av en skadevurdering, hvor det innenfor lovens formål særlig tas hensyn til objektets:*

- a) *betydning for sikkerhetspolitisk krisehåndtering og forsvar av riket,*
- b) *betydning for kritiske funksjoner for det sivile samfunn,*
- c) *symbolverdi, og*
- d) *mulighet for å utgjøre en fare for miljøet eller befolkningens liv og helse.*

*I skadevurderingen skal det også tas hensyn til akseptabel tidsperiode for funksjonssvikt, mulighet til å gjenopprette funksjonalitet, og hensynet til objektets betydning for andre objekter."*

En bestemmelse som uten videre gjør det straffbart for media å fotografere eller på annen måte samle inn informasjon om eller offentliggjøre informasjon om slike objekter, er klart uholdbart i et åpent og demokratisk samfunn. Skjermingsverdige bygg kan blant annet være bygg som huser landets ledelse eller bygg med symbolverdi der fotografering eller publisering ikke på noen måte medfører fare for rikets sikkerhet. Derimot vil det typisk nettopp ha allmenn interesse å publisere bilder fra slike bygg – særlig dersom det skjer noe med slike bygg. En slik bestemmelse vil også være i strid med EMK artikkel 10, se nedenfor.

Også ellers er bestemmelsen altfor vidt formulert, særlig i forhold til pressens kontrollfunksjon. Den rammer forberedelseshandlinger og har intet vilkår om at handlingene må være til skade for rikets sikkerhet – slik forarbeidene påpeker. Pressens oppgave er i stor grad nettopp å samle inn og sammenstille informasjon for å oppfylle sin kontrollerende oppgave og for å gi allmennheten informasjon av offentlig interesse – slik at allmennheten skal kunne orientere seg om hva som skjer i samfunnet.

EMK artikkel 10 om ytrings- og informasjonsfrihet verner ikke bare ytringsfrihet i snever forstand, men også retten til å samle inn informasjon uten inngrep fra offentlig myndigheter, jfr. eksempelvis EMD-dommene Dammann mot Sveits av 25. april 2006, Gsell mot Sveits

av 8. 2009 og Schweizerische Radio- und Fernsehgesellschaft mot Sveits av 21. juni 2012. EMK artikkel 10 får dessuten anvendelse der media ber om innsyn i saker av allmenn interesse, jf. Rt-2013-374. I denne avgjørelsen har Høyesterett understreket pressens viktige rolle som offentlig vaktbikkje og at pressens innsamlings- og undersøkelsesfase krever særskilt beskyttelse:

*"Pressen har en anerkjent og viktig funksjon som vokter av blant annet organer og personer som utøver offentlig myndighet, herunder domstoler og andre aktører i rettspleien. Dette er også fremhevet av EMD, blant annet i Tarsasag-saken, der funksjonen som «watchdog» trekkes frem i avsnitt 26. Også i andre sammenhenger har EMD gitt uttrykk for behovet for å beskytte journalisters muligheter til å foreta undersøkelser. Saken Dammann mot Sveits (EMD 25. april 2006) (EMD-2001-77551) gjaldt en journalist som ble ilagt en bot for over telefon å ha mottatt konfidensielle opplysninger fra en underordnet assistent ved påtalemyndighetens kontor. Saken gjaldt altså journalistens arbeid på undersøkelsesstadiet. Domstolen ga uttrykk for at denne fasen «called for the closest scrutiny on account of the great danger represented by the sort of restriction on freedom of expression», jf. Information Note on the Court's case-law No. 85."*

Ethvert inngrep i yttings- og informasjonsfriheten etter artikkel 10 må, for å være lovlig, oppfylle kravene i artikkel 10 nr. 2. Dette innebærer blant annet at inngrepet må være nødvendig i et demokratisk samfunn. Det følger av lang og sikker praksis fra EMD at media er gitt et særskilt vern etter EMK artikkel 10, og at nødvendighetskravet betyr at det må foreligge et tvingende samfunnsmessig behov («pressing social need») for å gjøre inngrep i yttings- og informasjonsfriheten. For å avgjøre om nødvendighetskravet er oppfylt, må det foretas en vurdering av sakens allmenne interesse veid opp mot eventuelle hensyn som taler mot innsyn. Jo større allmenn interesse saken har, jo vektigere mothensyn må foreligge før nødvendighetskravet er oppfylt.

Praktiseringen av en bestemmelse som ilegger 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 klart være i strid med EMK artikkel 10.

Også selv om det skulle foreligge et skadekrav, må det foretas en avveining av sakens allmenne interesse opp mot den eventuelle skade handlingen kan påføre rikets sikkerhet. Det må foreligge et tvingende samfunnsmessig behov for det, før pressen kan nektes å innhente slik informasjon.



Selv om den foreslåtte bestemmelsen skulle tolkes i tråd med rettstridsreservasjonen, vil den innebære et uholdbart inngrep i ytrings- og informasjonsfriheten – særlig med tanke på den "chilling effekt" en slik vidtfavnende straffebestemmelse vil få.

EMD har også understreket at media har en særskilt viktig funksjon i forhold til informasjon som er gradert hemmelig. I EMDs storkammeravgjørelse Stoll mot Sveits av 10.12.2007, avsnitt 110 og 111, står det følgende:

*"Press freedom assumes even greater importance in circumstances in which State activities and decisions escape democratic or judicial scrutiny on account of their confidential or secret nature. The conviction of a journalist for disclosing information considered to be confidential or secret may discourage those working in the media from informing the public on matters of public interest. As a result, the press may no longer be able to play its vital role as "public watchdog" and the ability of the press to provide accurate and reliable information may be adversely affected (see,...).*

*This is confirmed in particular by the principle adopted within the Council of Europe whereby publication of documents is the rule and classification the exception (see ...). Similarly, the Inter-American Commission on Human Rights has taken the view that the disclosure of State-held information should play a very important role in a democratic society because it enables civil society to control the actions of the government to which it has entrusted the protection of its interests (see ...).*[Vår understrekning]

Slik NRK ser, det vil den foreslåtte bestemmelsen klart være i strid med EMK artikkel 10.

### **3. Forbud mot optak av dybde data**

Forsvarsdepartementet har foreslått følgende nye bestemmelse:

*"Med bot eller fengsel inntil 1 år straffes den som uten samtykke fra Kongen, eller den Kongen bemyndiger, og uten aktverdig grunn, gjennomfører kartlegging i Norges territorialfarvann ved å systematisk samle inn eller sammenstille sjømålingsdata, digitale terrengmodeller eller tilsvarende dybde data, som har en tettere oppløsning enn 50 meter mellom punktene, eller som offentliggjør slike data eller kart eller andre elektroniske eller fysiske produkter basert på slike data. Innsamling, sammenstilling og offentliggjøring som er nødvendig for sikker navigering i seilingsleden, eller som er nødvendig for å gjennomføre offentlig arealplanlegging eller lovlig næringsvirksomhet*

*i et avgrenset geografisk område, anses å være aktverdig grunn etter første ledd.*

*Kongen gir nærmere bestemmelser om vilkår for og samtykke til innsamling, sammenstilling og offentliggjøring av slike data."*

NRK har tilsvarende innvendinger som under punkt 2 mot denne bestemmelsen. Også denne bestemmelsen favner for vidt, straffelegger forberedelseshandlinger, er i strid med uttalelsene i forarbeidene og med ytrings- og informasjonsfriheten etter EMK artikkel 10.

Under enhver omstendighet må medias virksomhet uttrykkelig defineres som "aktverdig grunn".

#### **4. Oppsummering**

Begge de foreslåtte straffebestemmelsene er i strid med EMK artikkel 10. Begge bestemmelsene er også i strid med uttalelsene i forarbeidene til den nye straffeloven og de prinsipper Straffelovkommisjonen og Justis- og politidepartementet la til grunn for lovarbeidet.

Dersom Justis- og beredskapsdepartementet vurderer å innføre andre mindre vidtfavnende bestemmelser på dette området, bes det om at NRK får mulighet til å kommentere slike eventuelle bestemmelser.

Med vennlig hilsen

Olav A. Nyhus  
Direktør NRK Juridisk, rettigheter og personal