

Justis- og politidepartementet
Lovavdelingen
Postboks 8005 Dep
0030 Oslo

14.06.2010
Deres referanse: 201001492 ES KOT/HLB/an
Vår referanse: 09-94

Høring - NOU 2009:15 Skjult informasjon - åpen kontroll

1. Innledning

Norsk Journalistlag (NJ) er organisasjonen for redaksjonelle medarbeidere og frilansere som har journalistikk som hovedyrke. Medlemmer i NJ forplikter seg til å utøve sitt yrke på grunnlag av retten til fri informasjon og hensynet til faglig integritet.

NJ arbeider for å verne om medlemmenes journalistfaglige interesser og styrke ytringsfriheten i samfunnet. Det innebærer at for å ivareta en fri og åpen informasjonsformidling og meningsdannelse, ønsker vi et lovverk som i best mulig grad sikrer journalistene i landet et sterkest mulig kildevern. Dersom journalister pålegges å avdekke sine anonyme kilder, innskrenker dette deres muligheter til i fremtiden uhindret å kunne innhente og motta informasjon. Antall kilder skjæres ned, informasjonen ensrettes, antall debattanter reduseres og informanter holdes borte fra den offentlige meningsutveksling. Inngrep i kildevernet vil altså kunne tørke ut journalistenes informasjonskanaler og undergrave pressens samfunnsrolle som "public watchdog", jf. *EMD Goodwinsaken 1996 avsnitt 39*.

Ny teknologi og ny lovgivning om politiets skjulte tvangsmiddelbruk i straffeprosessloven og politiloven har ført til sterkere press på journalistenes kildevern. At Metodekontrollutvalget foreslår en rekke lovendringer som skal forbedre kildevernet for journalister, bekrefter således NJs påstand de siste årene om at politiets etterforskningsmetoder kan avsløre anonyme kilder i strid med Den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK) artikkel 10. (Når dette så tydelig påpekes av utvalget, er det for oss uforståelig at departementet på samme tid kan sende ut et høringsnotat om Datalagringsdirektivet, der det vises til at selv om innføringen av direktivet vil kunne medføre enkelte "utfordringer" for kildevernet, mener departementet før høringen at det ikke vil innebære "uforholdsmessige inngrep".)

Vi ser det ikke som vår oppgave å gå nærmere inn på kriteriene for hvordan politiets nye, skjulte tvangsmiddelbruk skal anvendes. Vår fokus dreier seg om at disse etterforskningsmetodene må benyttes på en slik måte, at det ikke går ut over den frie journalistikkens arbeidsvilkår.

Våre kommentarer tar utgangspunkt i gjeldende lovgivning om en begrenset rett til kildevern. Av hensyn til journalistikkens arbeidsvilkår må imidlertid vernet om kilder som er lovet etter vår mening bli sterkere. Etter NJs mening er det imidlertid behov for bedre balanse mellom reglene om anonymitet og reglene for vern av varslere og andre informanter. **Vi ønsker derfor primært en lovgivning som i Sverige, med et såkalt ”meddelarskydd” som inkluderer både en taushetsplikt og et etterforskningsforbud. NJ ønsker en liknende ordning inn i en fremtidig medieansvarslov.**

Medieansvarsutvalget, nedsatt av Kultur- og kirke departementet, har frist til 1. oktober i år med å komme med forslag til særlige lovregler om anonymitetsrett og etterforskningsforbud. Høringene etter Metodekontrollutvalgets forslag må naturligvis sees i lys at dette arbeidet.

Så lenge vi her i landet ikke har fått på plass nye regler om et såkalt ”meddelelservern”, og Metodekontrollutvalgets forslag er sendt ut på høring iht. gjeldende rett, vil vi likevel kommentere utkastet som berører dagens kildevernregler.

2. Oppsummering av våre merknader

Vi synes lovutvalget har avgitt en grundig og velformulert utredning, og med utgangspunkt i dagens lovgivning om begrenset rett til kildevern, støtter vi utvalgets forslag om:

- Begrensninger i adgangen til å tillate skjulte tvangsmidler på journalister.
- Begrensninger i å bruke de innhentede opplysningene som bevis.
- Umiddelbar sletting av materiale innhentet gjennom skjulte tvangsmidler av journalister.
- At Kommunikasjonskontrollutvalget skal avgi hyppigere rapporter som gir mer offentlig informasjon enn før.

Vi mener imidlertid at:

- Unntaket dersom vedkommende journalist selv er mistenkt, må fjernes for å være i tråd med Høyesteretts og Den europeiske menneskerettsdomstolen (EMD) sin praksis.
- Det er svært uheldig at Metodekontrollutvalget ikke har gått inn på spørsmålet om politiet og påtalemyndighetens meddelelser til allmennheten om straffesaker. Det er på høy tid at dette revisjonsarbeidet starter opp, og NJ ønsker å være med i dette arbeidet.

3. Begrensninger i adgangen til å tillate skjulte tvangsmidler på journalister og begrensninger i å bruke de innhentede opplysningene som bevis

a) Generelt

På bakgrunn av praksis fra EMD om journalisters rett til kildevern, støtter vi Metodekontrollutvalgets forslag om å oppstille begrensninger i adgangen til å tillate tvangsmidler på journalister, og likeledes begrensninger i å bruke de innhentede opplysningene som bevis, jf. utkast til bestemmelser i straffeprosessloven §§ 216 c) og m).

b) Europarådets ministerkomités anbefaling

I sitt kildegrunnlag viser Metodekontrollutvalget til Recommendation No. R (2000) 7 of the Committee of Ministers to member states on the right of journalists not to disclose their sources of information (Rekommandasjon (2000) 7). Utvalget vektlegger Europarådets ministerkomités anbefaling blant annet på bakgrunn av at Den europeiske menneskerettsdomstolen i *EMD Nordiske Film & TV-saken 2005* refererte til rekommandasjonen. Etter at lovutvalget kom med sin innstilling, har imidlertid EMD på nytt henvist til rekommandasjonens fulle tekst i *EMD Sanoma Utgivers-saken av 31. mars 2009 avsnittene 29*. Vi ønsker at departementet merker seg at dette er en Grand Chamber-avgjørelse, og at rekommandasjonen dermed må anses som en svært viktig rettskilde på dette området.

I rekommandasjonen gjøres det et sentralt poeng ut av at det er en vesensforskjell i måten kildevernet blir berørt på ved bruk av politiets tvangstiltak enn ved spørsmål om vitneplikt. I sistnevnte situasjon får pressefolk et rettslig påbud om selv å avdekke sine kilder, mens i førstnevnte tilfelle blir kilden forsøkt avdekket ved tvang, jf. veilederen til rekommandasjonen (Explanatory Memorandum to Recommendation No. R (2000) 7), kap. II, punkt 52:

”The most direct impact on the confidentiality of sources is the forced disclosure. Besides coercive measures directly aimed at a disclosure, other police or judicial actions might also infringe the confidentiality of the source in an indirect way.”

For at norsk rett skal være i samsvar med våre internasjonale forpliktelser, må følgelig politiets skjulte tvangsmidler kun anvendes i den grad det er den samme forholdsmessigheten mellom inngrepets formål og begrensningene i kildevernet, som etter reglene om pressefolks vitneplikt.

c) Begrepene ”journalist” og ”journalisters arbeidsplass”

I utkast til straffeprosessloven § 216 c) annet ledd foreslår lovutvalget ordlyden ”*telefon som tilhører redaksjon eller journalist*”, og i utkastet § 216 benytter utvalget formuleringen ”*hvor journalist fører samtaler av yrkesmessig art*”. Sistnevnte ordlyd er iht. utvalget først og fremst ment å omfatte ”*redaksjonslokaler*” og ”*kontorer*”.

Begrepet ”journalist” omfatter også frilansere, jf. *EMD Weber & Saravia-saken 2006* og veilederen til Rekommandasjonen (2000) 7), kap. II, punkt 13 (ii). På den bakgrunn kom Den europeiske menneskerettsdomstolen i EMD Goodwinsaken til at Goodwin, som hadde vært trainee eller lærling i tre måneder, ble ansett som ”journalist” i henhold til kildevernreglene, jf. veilederen til Rekommandasjonen (2000) 7), kap. II, punkt 12. Disse reglene gjelder også for journaliststudenter, jf. *Studentfilmsaken Rt 2003 s. 28*.

Uttrykket ”redaksjonslokaler” sikter til massemediets ordinære kontorer for deres medarbeidere, typisk kontoradressen. Gjeldende lovgivning om de tradisjonelle straffeprosessuelle tvangsmidlene verner imidlertid også ransaking i ”tilsvarende lokaler”, og samme begrepsbruk må etter NJs syn legges til grunn for de nye, skjulte etterforskningsmetodene. Med dette siktes det til klart avgrensede (deler av) lokaler og kontorer hvor det foregår arbeid med journalistisk materiale. Denne bestemte plassen må ha et ytre kjennetegn som tilsier at det for en vesentlig del benyttes som en journalistisk arbeidsplass. Se om disse begrepene *Ot.prp. nr. 53 (1983-84) s. 167*, *NOU 1988:2 s. 26*, *Ot.prp. nr. 55 (1997-98) s. 37-38* og *Innst. O. nr. 28 (1998-99) s. 11*. En journalists hjemmekontor vil således omfattes av reglene, jf. *Brüsselspion-saken Rt 2000 s. 531*.

Norsk Journalistlag forutsetter at samme forståelse legges til grunn når det gjelder tolkningen av lovutvalgets forslag til nye regler på området. Dette kan etter NJs syn med fordel tydeliggjøres i selve bestemmelsenes ordlyd eller i lovforarbeidene.

d) ”Særlige grunner” for å tillate skjulte tvangsmidler på journalister og bruke de innhentede opplysningene som bevis

Metodekontrollutvalget foreslår at det må foreligge ”særlige grunner” for å tillate skjulte tvangsmidler på journalister og bruke de innhentede opplysningene som bevis. Det vil si at det foreslås den samme forholdsmessigheten mellom inngrepets formål og begrensningene i kildevernet, som etter reglene om pressefolks vitneplikt.

Det er da viktig at forståelsen av interesseavveiningen (”balancing test”) er i samsvar med den såkalte Goodwintesten, jf. *EMD Goodwinsaken avsnittene 39 annet ledd og 40 første ledd*, samt veiledningen til Rekommandasjon (2000) 7 kap. II, punkt 28. EMD krever en svært intensiv prøvning av inngrepets forholdsmessighet og begrensningene i journalistenes kildevern, og det må foreligge betydelig interesseovervekt for de motstående hensyn for at kildevernet skal vike, jf. *Ot.prp. nr. 55 (1997-98) s. 16*. I *Lekkasjesaken Rt 2004 s. 1400 (avsnitt 46)* la Høyesterett til grunn at dette, for praktiske formål, innebærer:

”at kildevernet langt på vei er absolutt så lenge de opplysninger kilden har gitt er av samfunnsmessig betydning. Men Goodwinsaken viser også at det må foreligge meget tungtveiende hensyn for å pålegge vitneplikt selv om opplysningene er uten slik betydning.”

Momenter som vil være relevante i denne interesseavveiningen, vil være hensynet som i alminnelighet taler for kildevern, lovovertredsens alvorlighet, hensyn som taler for en effektiv forfølgning av lovbruddet, samt sakens art og den samfunnsmessige relevans det har å offentliggjøre de røpende opplysninger, jf. *Lindahl ”Massemedienes kildevern – en lærebok” (2009)s. 128-133*. Dette bør etter NJs oppfatning også tydeliggjøres i lovforarbeidene til de nye reglene på området.

4. Umiddelbar sletting av materiale innhentet gjennom skjulte tvangsmidler av journalister

På bakgrunn av praksis fra EMD om journalisters rett til kildevern, støtter vi Metodekontrollutvalgets forslag om at politiet umiddelbart skal slette opplysninger som journalister har vitnefritak om iht. straffeprosessloven § 125, når dette er innhentet gjennom skjulte tvangsmidler, jf. utkast til bestemmelser i straffeprosessloven §§ 216 g. Dersom påtalemyndigheten eller andre ønsker å føre kildeavslørende materiale som bevis, må de med andre ord bringe spørsmålet inn for retten.

5. ”Såfremt vedkommende journalist ikke selv er mistenkt”

I utkastets §§ 216 c), g) og m) foreslår Metodekontrollutvalget å gjøre unntak dersom vedkommende selv er mistenkt i saken eller mistenkes for en straffbar handling som opplysningene kan ha betydning for. Dette bygger på lovutvalgets forståelse av gjeldende rett, der utvalget anfører at det må ansees usikkert om journalister som selv er siktet, kan påberope seg kildevernet til beskyttelse mot politiets etterforsknings-skritt.

En slik tolkning av gjeldende rett er etter vår oppfatning i strid med *EMD Tillacksaken 2007*, der Den europeiske menneskerettsdomstolen påpekte at de alminnelige kildevernreglene også skulle legges til grunn til tross for at journalisten var mistenkt for korrupsjon, se særlig *avsnitt 65* i avgjørelsen.

Professor dr. juris Johs. Andenæs' kritikk av *Brüsselspionsaken* har, etter vår oppfatning, fått all for stor relevans og vekt i lovutvalgets utredningen. Andenæs mente det var noe ”uvirkelig” over Høyesteretts argumentasjon, og at det var vanskelig å forstå hvordan retten skal kunne foreta en ”hypotetisk vurdering” av hvilken adgang det hadde vært til å pålegge utenrikskorrespondent Stein Viksveen i Stavanger Aftenblad bevisplikt, dersom han skulle ha vitnet i saken mot seg selv, jf. *Lindahl s. 146-147*. Etter NJs oppfatning har nestoren i strafferett her vist en noe historieløs forståelse om bruken av tvangsmidler av hensyn til kildevernet. At vi i dag har særregler om bruk av ransaking av hensyn til kildevernet som trådte i kraft allerede i 1986, var det urimelige resultatet som fulgte av ransakingen av bladet Ikke-Vold i 1983, jf. *Ot.prp. nr. 53 (1983-84) s. 63*, *Innst. O. nr. 72 (1984-85) s. 16* og *NOU 1988:2 s. 22*.

Høyesteretts avgjørelse i *Brüsselspionsaken* angir følgelig gjeldende rett på området, og unntaket om begrensningene i utkast §§ 216 c), g) og m) må etter NJs oppfatning derfor fjernes, for å være i samsvar med EMDs og Høyesteretts praksis.

6. Vern om journalistisk materiale som ikke er kildeavslørende

Journalister vil ofte sitte med observasjoner, dokumenter, filmopptak, fotografier og lignende som kan være til nytte for politiets etterforskning. Metodekontrollutvalget presiserer at det må tas høyde for at det kan komme avgjørelser fra EMD der det gis et visst vern til ikke-kildeavslørende journalistisk materiale. Etter NJs oppfatning har allerede EMD åpnet opp for at også upublisert materiale kan ha et visst vern, selv om det ikke er like sterkt som i kildevernsaker, jf. *Lindabl s. 154-155*. I *EMD Nordisk Film & TV-saken* uttalte Domstolen (*side 11*):

”Seen in this light, the applicant company was ordered to disclose its journalistic source of information. Rather, it was ordered to hand over part of its own research-material. The Court does not dispute that Article 10 of the Convention may be applicable in such a situation and that a compulsory hand over research material may have a chilling effect of journalistic freedom of expression. [...] On the other hand, the Court is not convinced that the degree of protection under Article 10 of the Convention to be applied in a situation like the present one can reach the same level as that afforded to journalists, when it comes to their right to keep their sources confidential [...].”

Etter vår mening er derfor den kategoriske avvisningen i norsk rett av at upublisert materiale kan ha et vern, jf. *MC-fotosaken Rt 1996 s. 1375* og *Legejukssaken Rt 2007 s. 1507*, ikke itråd med EMDs forståelse av EMK artikkel 10. Begrunnelsen for kildevernreglene og ønsket om å verne medienes funksjon som samfunnsinstitusjon vil også kunne ha relevans når det gjelder vern av upublisert materiale. Det finnes situasjoner der innsamlingen av informasjon er basert på at materialet utelukkende vil bli brukt i journalistisk øyemed. I slike situasjoner kan det være problematisk for arbeidsvilkårene til den oppsøkende og kritiske presse om materiale alltid må stilles til disposisjon for politiet, dersom det kan ha betydning som bevis i en straffesak.

7. Mer offentlig informasjon fra Kommunikasjonskontrollutvalget

Det er etter NJs oppfatning meningsløst at statistikken som viser antall bruk av skjulte tvangsmidler, er unntatt offentlighet, jf. politiloven § 24 og Sivilombudsmannens klagesak 2006/1315 fra Norsk Redaktørforening. NJ støtter Metodekontrollutvalgets forslag om å legge til rette for at Kommunikasjonskontrollutvalget skal avgi hyppigere rapporter som gir mer offentlig informasjon enn før. Informasjonen vil gi allmennheten grunnlag for kontroll av Kommunikasjonskontrollutvalgets virksomhet. Kontroll er viktig så lenge politiet har rett til å til å bruke svært inngripende virkemidler i sitt arbeid. Viktig er også den beroligende effekt det har på allmennheten at enhver ser at politiet bekjemper kriminalitet. I et åpent og demokratisk samfunn forventer dessuten allmennheten å bli informert om kriminelle handlinger, og å bli beskyttet av politiet mot at slike handlinger rammer dem.

8. Allmennhetens informasjon om straffesaker

Norsk Journalistlag synes det er svært uheldig at Metodekontrollutvalget, til tross for et tydelig mandat, ikke har gått inn på spørsmålet om politiet og påtalemyndighetens meddelelser til allmennheten om straffesaker. Det er nå ni år siden Den Norske Advokatforening og Riksadvokaten i sin rapport pekte på behovet for revisjon på området, jf. rapport av 25. oktober 2001 ”*Politiet og forsvarernes forhold til mediene under etterforskning av straffesaker*”, særlig punktene 14.7.4.2 og 14.7.4.3. Stortinget har senere vedtatt en politiregisterlov som skal utfylles med forskrifter som avløser Riksadvokatens rundskriv nr. 1/1981 om ”*Meddelelser til offentligheten om straffesaker*” (nr. 1/1981), jf. *Ot.prp. nr. 108 (2008-2009) s. 131 og 310*. Da er det også på høy tid at denne revisjonen starter opp, og Norsk Journalistlag ønsker å være med i dette arbeidet.

Med vennlig hilsen
for NORSK JOURNALISTLAG



Elin Floberghagen
leder

Ina Lindahl
Ina Lindahl
advokat