

Beredskapshjemmelutvalgets utredning NOU 2019: 13 Når krisen inntreffer

1. Innledning

Norsk Presseforbund (NP) er paraplyorganisasjon for frie redaktørstyrte medier som følger Vær Varsom-plakaten og Redaktørplakaten. Norsk Redaktørforening (NR) er en landsomfattende sammenslutning av redaktører i alle typer medier. Norsk Journalistlag (NJ) er organisasjonen for redaksjonelle medarbeidere, herunder ledere og frilansere, som har journalistikk som yrke. Alle tre organisasjoner skal blant annet verne om ytringsfriheten og den redaksjonelle uavhengigheten.

2. Avgrensing

Vi har vurdert dette forslaget opp mot ytringsfriheten og ulike sider av denne, herunder kildevernet og redaksjonell frihet. Vi avgrenser mot det overordnede spørsmålet om det er behov for en slik sektorovergripende fullmaktshjemmel, og tar utgangspunkt i spørsmålet om hvilke rammer som må gjelde, om loven blir vedtatt.

3. Rammer for fullmakten – lovutkastets § 4

Utvalget foreslår en fullmakt i lovens § 4 til å gi midlertidig forskrift i ekstraordinære kriser som «utfyller, supplerer eller fraviker lovgivningen». Forskriften skal ikke gå lenger enn det som er «nødvendig», den kan ikke fravike Grunnloven og må være forenelig med internasjonale menneskerettighetskonvensjoner som Norge har forpliktet seg til å følge gjennom menneskerettighetsloven.

Utvalget skriver i merknaden til § 4 at loven ikke er ment å utvide kompetansen til den utøvende makt utover det som følger av «ulovfestede regler om nødrett» (del 5, kap 13).

Som utvalget også skriver, er det en reell fare for at en slik forskriftshjemmel misbrukes og fører til en lavere terskel for krisetiltak. Vi vil her vise til følgende fra utvalgets betraktninger i punkt 11.2.1 i høringsnotatet:

«Utvalget ser at lovfesting av nødrettskompetanse innebærer en risiko for at terskelen for å utløse kompetansen blir lavere, jf. også Johs. Andenæs' betenkning gjengitt over. Den uklarheten som nødretten er beheftet med, kan også hevdes å være en *fordel* som følge av at den kan bidra til å gjøre terskelen for nødrettsutøvelse svært høy. Dette kan igjen generelt sett hevdes å være fordelaktig for samfunnet fordi det reduserer muligheten for at myndighetene handler på uklart – og potensielt utilstrekkelig – rettsgrunnlag.»

Det er med andre ord en reell fare for at vi setter grunnleggende ettigheter på spill gjennom denne loven og forskriftsfullmakten. Dersom loven skal vedtas, er det derfor en forutsetning at man har klare og forutsigbare rammer for forskriften, og at man har prosessuelle regler for å redusere faren for misbruk, slik utvalget foreslår i punkt 11.4, lovforslagets §§ 5, 6 og 7(2).

4. Særlige hensyn overfor mediene

Vi mener det er nødvendig å se forslaget opp mot hensynet til frie og uavhengige medier, samt det særlige vernet mediene har i kraft av ytringsfriheten forankret i Grunnloven § 100 og Den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK) artikkel 10 som følge av at medienes samfunnsrolle.

Står man overfor situasjoner der man skal begrense medienes ytrings- og informasjonsfrihet, følger det av praksis fra Den europeiske menneskerettsdomstolen (EMD) og Høyesterett at terskelen for inngrep, skal være særlig høy, jf. EMDs storkammeravgjørelse Magyar Helsinki Bizottság mot Ungarn fra 8. november 2016.

Pressefriheten utgjør et viktig element i retten til ytringsfrihet etter EMK artikkel 10. I Goodwin-saken (sak 17488/90) uttalte EMDs flertall (avsnitt 39): «The court recalls that freedom of expression constitutes one of the essential foundations of a democratic society and that the safeguards to be afforded to the press are of particular importance [...]»

Medienes særlige vern etter EMK artikkel 10 ble blant annet også konkretisert av EMD i 2009, i Tarsasag mot Ungarn, 2009, avsnitt 38 [våre understrekninger]

"The Court considers that obstacles created in order to hinder access to information of public interest may discourage those working in the media or related fields from pursuing such matters. As a result, they may no longer be able to play their vital role as "public watchdogs" and their ability to provide accurate and reliable information may be adversely affected."

Vi har flere avgjørelser, både fra Høyesterett (Rt. 2013 s. 374 avsnitt 44 (Treholt-innsynssaken), Rt. 2015 s.1467 (Legevaktinnsynssaken), og EMD (Youth Initiative for Human Rights mot Serbia av 25. juni 2013, Österreichische Vereinigung zur Erhaltung, Stärkung und Schaffung mot Østerrike av 28. november 2013, Rosianu mot Romania av 24. juni 2014 og Guseva mot Bulgaria av 17. februar 2015) som tar utgangspunkt i at inngrep i medienes informasjons- og ytringsfrihet, skal begrunnes særskilt.

Ettersom det står i høringsnotatet at forskriftshjemmelen i utkastets § 4 ikke kan gripe inn i grunnlovsfestede eller konvensjonsfestede rettigheter, mener vi det vil falle utenfor å fastsette bestemmelser som griper inn i medienes arbeidsvilkår, enten det gjelder rett til informasjon eller adgangen til å publisere. Samtidig er det henvisninger i høringsnotater som kan tolkes i retning av

det motsatte, og som etter vårt syn gjør det nødvendig å ta inn noen grenser. Vi vil utdype dette under i punkt 4.1 og 4.2:

4.1 Informasjonsplikt

Mediene har både rettslig, gjennom Grunnloven § 100 og EMK artikkel 10, og gjennom del 1 av Vær Varsom-plakaten, et ansvar for å informere om hendelser og å kontrollere myndighetsutøvelse fra det offentlige. Informasjonsansvaret trer i kraft ved full tyngde når man står overfor alvorlige eller akutte hendelser, og slike situasjoner kan naturligvis påvirke forholdsmessighetsvurderingen som regelverket foreskriver.

Når staten ønsker å nå ut med et budskap, er journalistiske medier en viktig kanal. Folk oppsøker ofte journalistiske medier for å få informasjon, og journalistiske medier vil ofte være raske med å publisere denne type informasjon. Det er imidlertid grunnleggende at denne publiseringen skjer ut ifra en redaksjonell, uavhengig vurdering, og ikke gjennom pålegg fra staten. Rettslig følger dette av EMK art 10 (1) (vår utheving):

*«frihet til å ha meninger og til å motta og **meddele** opplysninger og ideer **uten inngrep av offentlig myndighet** og uten hensyn til grenser».*

Det følger videre av lov om redaksjonell fridom § 4 at det er redaktøren som alene skal bestemme hva som skal publiseres. Det redaksjonelle ansvaret er videreført i utkast til ny medieansvarslov § 7 (Prop. 31 L (2019–2020)). Punkt 11.5 i forarbeidene til dette forslaget, oppsummerer hvorfor dette er viktig:

«For at pressen skal kunne utføre sin oppgave som demokratiets vaktbikkje er det en forutsetning at pressen er uavhengig av de maktstrukturene den skal overvåke, og videre at allmennheten har tillit til denne uavhengigheten. Bare da vil innhold som formidles i mediene gi grunnlag for fri og opplyst politisk meningsdannelse. Redaksjonell uavhengighet er dermed en forutsetning for de redaktørstyrte journalistiske mediens funksjon i infrastrukturen for den offentlige samtalen.»

Vi mener derfor det må fremgå eksplisitt av forskriftshjemmelen at den ikke kan gi bestemmelser som griper inn i pressefriheten og den redaksjonelle friheten. Hvis ikke dette klargjøres på forhånd, frykter vi at man vil få bestemmelser som gjør nettopp dette. Vi viser her til høringsnotatet som i punkt 7.3.2, der man gjennomgår ulike beredskapshjemler, viser til smittevernsloven og skriver følgende:

«Ved et alvorlig utbrudd kan HOD eller Hdir etter § 4-8 pålegge ethvert innenlandsk massemedium å ta inn meldinger til hele eller deler av befolkningen.»

Dette er en lovbestemmelse som flere presseorganisasjoner, deriblant Norsk Presseforbund og Norsk Redaktørforening, protesterte mot da den ble foreslått i 1992, vi viser her til Ot.prp. 91 (1992-93) punkt 4.8:

«Det er få kommentarer til forslaget, men uttalelsene fra Norsk Presseforbund og Norsk Redaktørforening er i sin helhet viet denne bestemmelsen. Begge er sterk kritiske til forslaget som de mener er uten begrunnelse og dessuten for lite gjennomarbeidet. Det vises til at de

meldinger plikten omfatter må oppfattes som annonser og at annonser svært sjelden avvises.»

I en utredning med forslag til revidert helseberedskapslov (Svar på tillegg nr. 43 til tildelingsbrev for 2018 – revisjon av helseberedskapsloven) skriver Helsedirektoratet dessuten (på s. 51) at det

«bør gjøres en vurdering av om dagens regelverk gir den nødvendige fleksibilitet og mulighet, for raskt nok å kunne formidle livsnødvendig informasjon til befolkningen i krise, katastrofe og væpnet konflikt.»

Samlet gjør dette at vi er bekymret for hvilke konsekvenser loven vil kunne ha på den redaksjonelle uavhengigheten og pressefriheten, og mener altså at dette bør klargjøres i loven gjennom en avgrensning.

For det første mener vi det vil være et ulovlig inngrep i ytringsfriheten dersom det vedtas bestemmelser som griper inn i pressefriheten og den redaksjonelle friheten.

For det andre mener vi det er prinsipielt viktig å holde fast ved at mediene ivaretar informasjonsansvaret, også ved kriser. Mediene skal ikke være en «forlenget arm» for myndighetene. Det er dessuten ikke sannsynlig at journalistiske medier ikke vil ivareta sitt informasjonsansvar når de får informasjon fra myndighetene ved kriser og alvorlige hendelser. Det er likevel viktig å sikre at det som publiseres er et resultat av redaksjonelle vurderinger, og ikke pålegg fra myndighetene. I kriser kan det også være særlig viktig at man får informasjonen fra et annet sted enn myndighetene.

Som et eksempel og innblikk i hvordan mediene jobber når det oppstår kriser, viser vil til denne gjennomgangen fra desken i Dagbladet fra 22. juli 2011: <https://www.dagbladet.no/kultur/22-juli-sett-fra-desken-pa-dbno/60335752> Gjennomgangen viser at informasjonsansvaret prioriteres høyt både blant ledelsen og journalister, samtidig som at man gjør redaksjonelle og etiske vurderinger underveis både om kildegrunnlag for opplysninger og hensynet til berørte. Mediene publiserte blant annet ikke et bilde av en skadet kvinne fordi man ikke visste hvem det var. Dette er viktig også, og kanskje særlig, i krisesituasjoner.

På denne bakgrunn ønsker vi at det eksplisitt sies – aller helst i loven – at forskriften ikke kan gripe inn overfor medienes uavhengighet og rett til å bestemme hva som skal publiseres. Det kan gjerne med henvisning til kommende medieansvarslov. Tas det ikke inn i loven, bør det fremgå som en tydelig forutsetning i forarbeidene, at en slik bestemmelse vil være et ulovlig inngrep i ytringsfriheten.

4.2 Kildevern

Straffeprosessloven §125 og tvisteloven § 22-11 gir unntak for redaksjonelle medarbeidere fra hovedregelen om at man har vitneplikt overfor domstolen (forklaringsfritak). Videre oppstiller straffeprosessloven § 204 og § 210, samt tvistelovens § 26-7 forbud mot beslaglegging av journalistisk kildemateriale (beslagsforbud). Samlet er dette bestemmelser som skal sikre et sterkt rettslig kildevern i Norge.

Etter Vær Varsom-plakaten punkt 3.4-3.6 er kildevernet absolutt.

Vernet om anonyme kilder er en del av ytringsfriheten, noe EMD har slått fast i flere avgjørelser, jf. blant annet Goodwin-saken avsnitt 39 der EMD uttaler:

«[...] Protection of journalistic sources is one of the basic conditions for press freedom, as is reflected in the laws and the professional codes of conduct in a number of Contracting States and is affirmed in several international instruments on journalistic freedoms [...]. Without such protection, sources may be deterred from assisting the press in informing the public on matters of public interest. As a result the vital public watchdog role of the press may be undermined and the ability of the press to provide accurate and reliable information may be adversely affected.»

På dette området er statens skjønnsmargin begrenset, og EMD foretar en inngående prøving av vilkårene etter annet ledd, jf. blant annet Goodwin mot Storbritannia avsnitt 40.

På denne bakgrunn mener vi at forskriften ikke kan hjemle inngrep i kildevernet. Inngrep i kildevernet og beslagleggelse av journalistisk materiale vil ha en sterk nedkjølende effekt på ytringsfriheten og dermed samfunnets tilgang til informasjon. Dermed vil ikke skaden ved en beslagleggelse kunne veies opp gjennom de prosessuelle skranker som foreslås i loven. Dersom man er i en situasjon der det foreligger sterke nok grunner til å beslaglegge kildemateriale, er det avgjørende at man følger de materielle og prosessuelle kravene som stilles i straffeprosessloven. For å sikre at denne forskriftshjemmelen ikke blir brukt som grunnlag for regler som griper inn i kildevernet, mener vi dette må klargjøres i loven, for eksempel med en henvisning til straffeprosessloven og tvisteloven.

Ønsket om å verne en fri og åpen informasjonsformidling og meningsdannelse kommer særlig til uttrykk når samfunnet befinner seg i unntakstilstand. Ytringsfrihet må aldri være et offer i krisesituasjoner.

Norsk Presseforbund



Kristine Foss
juridisk rådgiver

Norsk Journalistlag



Ina Lindahl Nyrud
advokat

Norsk Redaktørforening



Arne Jensen
generalsekretær