

Samferdselsdepartementet
Postboks 8010 Dep
0030 Oslo

Deres ref: 09/585- HK

Oslo, 2010-04-12

Høring om datalagringsdirektivet

Norsk Redaktørforening (NR) organiserer rundt 750 norske redaktører fra alle typer medier. Vern om ytringsfrihet, informasjonsfrihet, redaktørinstituttet og den redaksjonelle uavhengighet er blant foreningens hovedoppgaver.

Våre merknader til departementenes høringsnotat vil primært omhandle forholdet til kildevernet.

1. Innledning

NR er på generelt grunnlag skuffet over den svært summariske behandling kildevernet er gjenstand for i det foreliggende høringsnotatet. Vi mener det gir grunnlag for berettiget frykt for at konsekvensene av en eventuell implementering av datalagringsdirektivet for kildevernet ikke tas med det alvor spørsmålet fortjener. Derfor er det etter vårt syn også nødvendig å sette kildevernsspørsmålet inn i et noe større perspektiv enn hva som kan leses ut av notatet.

Det som blir kalt ”pressens kildevern” er ikke av ny dato. Det er vokst ut av, og bygger på, tanken om allmennhetens anonymitetsrett; samfunnets erkjennelse av at vi alle er tjent med at det finnes en adgang til å komme frem med informasjon om ulike forhold i samfunnet, uten at den som frembringer informasjonen eller synspunktene selv må identifiseres og risikere represalier. I norsk tradisjon ble anonymitetsretten slått fast allerede i Grunnloven av 1814. Kravet om et identifiserbart ansvarssubjekt for ytringer i mediene førte på den annen side til fremveksten av det vi i dag kaller redaktøransvaret; den ordning at redaktøren av et blad eller tidsskrift (og senere også kringkastingsstasjon) står personlig ansvarlig for det publiserte innhold – inkludert og særlig for de anonyme ytringer og opplysninger.

Vi nevner dette fordi tanken om anonymitetsprinsippet slett ikke oppsto i forbindelse med de første formelle lovreguleringer av det ”moderne” kildevernet, slik det fremgår av bestemmelsene i prosesslovgivningen, vedtatt etter andre verdenskrig.

En av grunntankene i selve ytringsfriheten er ideen om borgernes adgang til den anonyme ytring. Det er i dette perspektivet dagens kildevern må betraktes, og det er i dette perspektivet enhver svekkelse av det samme kildevernet må sees. Redaktører og journalisters rett til å nekte å

forklare seg om hjemmelsmenn for ytringer og opplysninger er nødvendig for at anonymitetsretten skal oppfylles.

2. Et vern av kilden, ikke av redaktøren eller journalisten

En av de største misforståelsene i den allmenne debatt om kildevernet, er at kildevernet primært eksisterer som en eksklusiv rettighet for redaktører og journalister. Det skyldes trolig både den språklige utformingen av dagens kildevernbestemmelser, men også hvordan regelverket i stor grad har blitt tolket og fremstilt. Like fullt blir det feil.

Kildevernet – som anonymitetsretten – har ikke redaktører eller journalister som mål. *Anonymitetsretten* har samfunnet som mål. Det er erkjennelsen av det samfunnsnyttige i en anonymitetsrett som begrunner denne. *Kildevernet* har det enkelte menneske som mål. Det er kilden som trenger beskyttelse, ikke redaktører og journalister. Og fra et samfunnsnytteperspektiv er kildevernet altså nødvendig for å kunne oppfylle målet om å få frem viktig informasjon som ellers ikke ville komme frem. Dette perspektivet synes å ha blitt delvis borte i debatten om datalagringsdirektivets mulige konsekvenser for kildevernet.

Det kan virke som om potensielle virkninger for kildevernet først og fremst er et problem for redaktører og journalister. I førsteinstans kan man selvsagt hevde det. En implementering av direktivet vil utvilsomt kunne gi mediene vanskeligere arbeidsvilkår. Det har imidlertid mer begrenset interesse. Det viktige spørsmålet er hvilke konsekvenser en slik svekkelse av kildevernet vil få for alle dem sitter på viktig informasjon de mener bør ut, men ikke lenger vil tørre å ta kontakt med en journalist eller redaktør, fordi selv ikke forsikringer om anonymitet fra journalist eller redaktør vil representere noen garanti for at kontakten mellom dem forblir fortrolig.

For fullt ut å kunne forstå betydningen av de endringer datalagringsdirektivet vil kunne føre med seg, er det altså helt nødvendig å erkjenne kildevernet som nettopp det det er: et vern av kilden, ikke av mediens representanter. Det er alle de potensielle informanter og varslere som skal beskyttes, og ikke bare av hensyn til dem, men av hensyn til at det er det beste for et demokratisk samfunn.

For å illustrere forskjellen i tenkning rundt hva kildevernet dypest sett er, trenger vi ikke gå lenger enn til Sverige. Den svenske ”meddelarfriheten” er en streng kildebeskyttelse som pr i dag gjelder for enhver som gir opplysninger til journalister:

- Kilden har lovbestemt krav på taushetsplikt fra mediet
- Journalisten er pålagt straffbar taushetsplikt om kilden
- Dersom meddelaren (kilden) er offentlig ansatt, kan vedkommende bryte ordinær taushetsplikt
- Myndigheter har normalt forbud mot å etterforske kilden (gjelder ikke ved brudd på regler om rikets sikkerhet, kvalifisert taushetsplikt m.v.)

Kildevernutvalget, som la frem forslag om endringer i lovgivningen om kildevern og offentlighet i rettspleien (NOU 1988:2), fremhevet nettopp dette poenget. De foreslo å endre mediefolks *adgang til å nekte* å oppgi kildens identitet, til et *vitneforbud*, det vil si at retten skulle nekte å ta i mot slike opplysninger, selv om journalist eller redaktør skulle ønske å gi dem. Utvalget skriver:

”Anonymitetsretten bygger på hensynet til vern av kilden og den frie informasjonsformidling. Det skal ikke være noen fakultativ adgang for den enkelte pressemedarbeider til selv å velge om kildens identitet skal opplyses eller ikke. Hovedregelen må være at retten ikke kan ta imot vitneforklaring i slike tilfelle, med mindre loven gir uttrykkelig hjemmel for det.”

Til tross for støtte, ikke bare fra medieorganisasjonene, men også fra Advokatforeningen og Regjeringsadvokaten, fremmet ikke regjeringen utvalgets forslag. Begrunnelsen, slik det fremgår av Ot prp nr 55 (1997-98) s 18, var blant annet at

”Om en kilde velger å gå til pressen med opplysninger eller ikke, vil nok mer være et spørsmål om hvilken tillit kilden totalt sett har til pressen og det aktuelle presseorganet, enn hvilken regel som velges i det foreliggende spørsmålet.”

Regjeringen løfter altså frem *tillitsforholdet* mellom kilde og mediet/medarbeider som det sentrale elementet for at kildevernets målsettinger skal kunne oppnås. Som vi skal komme tilbake til nedenfor, vil en implementering av datalagringsdirektivet rive grunnen bort under dette tillitsforholdet, og dermed også i praksis true kildevernet og anonymitetsretten som ide og system.

3. Datalagringsdirektivet – en helt ny kurs

Kildevernet er et av de svært få områder hvor mediens juridiske rammevilkår og mediens selvjustis, uttrykt gjennom Vær Varsom-plakaten (VVP) systematisk står i en viss motstrid med hverandre. Mens det juridiske kildevernet har gitt muligheter for unntak fra hovedregelen, har mediens eget etiske regelverk vært absolutt. Ingen redaktør eller journalist med respekt for seg selv har oppgitt identiteten til kilder som man har lovet anonymitet. Potensielle kilder har hatt trygghet for at selv under trussel om bøter og fengselsstraff vil deres identitet bli beskyttet av de mediefolk som har gitt dem sitt løfte.

Selv om det formelt fortsatt er en betydelig forskjell på det absolutte kildevernet i VVP og det unntaksbefengte i prosesslovgivningen, har den reelle forskjellen minket de siste årene.

Hva gjelder den generelle gjennomgangen av kildevernets ulike juridiske sider viser vi i hovedsak til Norsk Journalistlags høringsuttalelse. Vi vil likevel understreke følgende poeng:

I den seneste kildevernsaken som Høyesterett har hatt til behandling (Rt-2004-1400) sier førstevoterende:

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

(”Goodwin-saken” viser til *Goodwin v. the United Kingdom* (EMD-1990-17488))

Materielt sett mener vi det er grunnlag for å si at kildevernet er styrket i Norge de siste årene. Domstolene – med Høyesterett i spissen – har etter hvert lagt seg på en linje som ligger nærmere VVPs utgangspunkt enn hva en umiddelbar lesing av lovteksten skulle tilsi.

Til tross for dette har kilden fortsatt ikke – juridisk sett – noen *garanti* for anonymitet, selv om dette er gitt som løfte av den gjeldende redaksjon. Det er fortsatt den medieetiske leveregel som gir kilden denne tryggheten.

Poenget i denne sammenheng er at kilden selv ikke kan forventes å foreta noen juridisk vurdering av hvor grensene for hans beskyttelse går. Dersom kilden forventes å skulle foreta en slik vurdering, med kompliserte juridiske avveininger, vil i realiteten kildevernet settes ut av funksjon. Få, om noen, kilder vil ta den typen sjanser. Kilden hviler – som regjeringen ganske riktig påpeker i Ot prp nr 55 (1997-98) – på ”hvilken tillit kilden totalt sett har til pressen og det aktuelle presseorganet”.

Utfordringen som har vokst frem – i takt med blant annet teknologiske nyvinninger og nye prosessuelle regler – er at det prosessuelle i realiteten overstyrer kildevernets materielle innhold. Redaktørers og journalisters muligheter for i rettslig sammenheng å beskytte sine kilder blir illusorisk dersom politi, påtalemyndighet og andre offentlige myndigheter forholdsvis enkelt kan innhente informasjon om mediens kildekontakt via andre kanaler.

Innføringen av nye etterforskningsregler i straffeprosessloven (lov av 3. desember 1999) utgjorde en åpenbar endring i de reelle rammevilkårene for kildevernet. Blant annet medførte utvidede muligheter for kommunikasjonskontroll at mediens kilder – om ikke annet som en sideeffekt – kunne avsløres gjennom politiets etterforskning.

Det såkalte Politimetodekontrollutvalget (NOU 2009:15) viser til en avisningskjennelse i EMD (Weber og Saravia mot Tyskland – saksnummer 94934/00), og oppsummerer kjennelsen slik:

”Dette viser at bruk av etterforskningsmetoder som rammer kommunikasjonen mellom journalist og kilde på en slik måte at kilders identitet kan avsløres eller som kan medføre at kilder blir mer tilbakeholdne med å formidle informasjon til pressen må anses som et inngrep i ytringsfriheten etter EMK artikkel 10. Dette må klart gjelde der journalisters og/eller redaksjoners kommunikasjonskanaler er avlyttet, men antakelig også der samtaler mellom journalist og kilde fanges opp som utilsiktet konsekvens av kommunikasjonskontroll rettet mot en mistenkt.”

Det er også bakteppet for at utvalget foreslår en rekke lovendringer som tar sikte på å styrke journalister og redaktørers stilling spesielt med hensyn til en del av politiets etterforskningsmuligheter på dette området, og for bruk av det samme materialet.

Datalagringsdirektivet vil, slik NR ser det, i sin ytterste konsekvens sette en helt ny kurs for kildevernets og dermed anonymitetsrettens vilkår i det norske samfunn. Det vil innebære en betydelig svekkelse av et helt sentralt prinsipp i demokratiske samfunn, slik det blant annet er slått fast i Europarådets erklæring om kommunikasjonsfrihet på internett, hvor nettopp anonymitetsretten fremheves som et bærende prinsipp.

4. Konklusjoner

a) NR vil fraråde en implementering av datalagringsdirektivet, på grunnlag av det fremlagte høringsnotatet.

b) Vi mener konsekvensene for kildevernet må utredes og drøftes nærmere. Notatet er på dette punktet svært mangelfullt.

c) Dersom en implementering likevel blir aktuelt, mener vi subsidiært at følgende beskrankninger – som et minimum – må på plass av hensyn til medienes kildevern:

- Lagringstiden må ikke være lenger enn seks måneder
- Det inntas i ekomlovens regler spesifikke henvisninger til de begrensninger i utlevering av trafikkdata som fremgår av politimetodekontrollutvalgets forslag til ny §216c i straffeprosessloven.
- Det innføres et etterforskningsforbud mot pressens kilder (jfr det svenske meddelarskyddet og mandatet til det statlige medieansvarsutvalget)
- Det innføres forbud mot å føre som bevis materiale som er fremskaffet gjennom kommunikasjonskontroll og som kan avsløre medienes kilder.

Med vennlig hilsen
for Norsk Redaktørforening



Arne Jensen
ass. generalsekretær