

Justis- og politidepartementet
Samferdselsdepartementet
postmottak@jd.dep.no

22.01.2015
Vår referanse: 15-1

Høring – forslag til endringer i politi- og ekomloven - mobilregulerte soner mv.

1. Innledning

Norsk Journalistlag (NJ) er organisasjonen for redaksjonelle medarbeider, ledere og frilansere som arbeider i samsvar med presseetikken. Vi skal ivareta ytringsfriheten, den redaksjonelle uavhengighet og medlemmenes journalistfaglige interesser.

NJ viser til departementenes høringsnotat om forslag til endringer i politi- og ekomloven. Vi ønsker å avgi uttalelse til tross for at vi ikke står på høringslisten. I den sammenheng vil vi - igjen - be om at Justis- og politidepartementet tar en ny gjennomgang av hvilke instanser som står på departementets høringsliste.

Journalistlaget vil innledningsvis også – igjen – kritisere den svært korte høringsfristen denne saken har fått. Vi kan ikke forstå at det her foreligger legitime grunner for å unnta den normale høringsfristen på tre måneder.

Hovedpoengene i NJs høringsuttalelse:

- Forslaget er overhodet ikke vurdert opp mot ytringsfriheten.
- Det er ikke er forholdsmessighet mellom formålet med forslaget og de begrensningene dette innebærer for journalisters kildevern.
- Det foreligger ikke sterke nok grunner til å innføre et så betydelig inngrep i det rettslige kildevernet.
- Forslaget kan ikke anses nødvendig i et demokratisk samfunn etter EMK artikkel 10 og særlig EMD Weber og Saravia-saken 2006.

NJ går derfor imot forslaget.

2. Kort om journalisters rettslige kildevern

For å utøve en fri og uavhengig journalistikk er journalister avhengig av at enkeltmennesker tør å videreformidle samfunnsmessig relevant informasjon. I noen situasjoner kan dette bare skje i bytte mot løfte om anonymitet. Kildevernet berører altså både kildens rett til å formidle opplysninger, journalisters rett til å innhente dem, mediens rett til å formidle disse og borgernes demokratiske rett til å motta informasjonen.

Ytringsfriheten verner ikke bare dem som vil snakke, men også dem som vil tie. Journalisters kildevern er således et aspekt av ytringsfriheten. Vernet dreier seg om retten til å forholde seg taus om faktiske opplysninger. Rettigheten beskytter den anonyme kildens identitet.

Rettslig er kildevernet derfor en del av den grunnlovfestede ytringsfriheten i § 100, jf. NOU 1999:27 s. 240 og St.meld. nr. 26 (2003-2004) s. 33-34. Vernet må også anvendes innenfor rammen av Den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK) artikkel 10 og særlig EMD Goodwinsaken fra 1996.

Utgangspunktet i tvisteloven § 22-11 annet ledd og straffeprosessloven § 125 tredje ledd er at journalister gis rett til å beskytte sine anonyme kilder. Kildevernet er altså den klare hovedregelen. Et krav fra domstolen om vitneplikt vedrørende den anonyme kildens identitet må begrunnes særskilt, og vilkårene er strenge. I tillegg skal domstolen foreta en skjønnsmessig totalvurdering av de motstridende interessene i den konkrete situasjon. Det er ikke holdepunkter for å anta at de relevante hensynene vil slå ulikt ut i straffesaker og sivile saker, jf. NOU 1988:2 s. 19, Ot.prp. nr. 55 (1997-98) s. 29-30, Edderkopsaken Rt 1992 s. 39 (s. 42) og Brevkildesaken RG 1997 s. 663. Interesseavveiningen skal være i samsvar med den såkalte Goodwintesten ("balancing test"), jf. EMD Goodwinsaken avsnittene 39 annet ledd og 40 første ledd. Her kreves en svært intensiv prøvning av inngrepets forholdsmessighet og begrensningene i journalistenes kildevern. Kravet er at det må foreligge «altoverveiende samfunnsmessige behov» (overriding requirement in the public interest) for å oppheve hovedregelen om journalisters kildevern. Pålegg om bevisplikt etter de norske kildevernbestemmelsene må således tolkes innskrenkende for å være i tråd med EMK artikkel 10. 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.»

Ordlyden i tvisteloven § 22-11 første ledd og straffeprosessloven § 125 første ledd unntar bare personlige data om kilden, f.eks. navn, adresse, telefonnummer og epost. Kildevernet innebærer imidlertid at domstolen heller ikke kan stille spørsmål der resultatet kan bli at man kommer på sporet av kilden. Det innebærer i praksis bl.a. at opplysninger om de faktiske omstendighetene rundt kontakten mellom journalist og anonym kilde, f.eks. tid og sted for møtene eller hvilke kommunikasjonsmidler som blir anvendt, også kan være objekt for fritaket, jf. Ot.prp. nr. 55 (1997-98) s. 15, Edderkopsaken Rt 1992 s. 39 (s. 51) og Skattesaken Rt 1996 s. 180 (s. 192).

Ny teknologi og lovgivning de siste årene har ført til sterkere press på journalistikkens arbeidsvilkår. Et eksempel på dette er åpningen for større bruk av skjulte etterforskingsskritt som benyttes for å fremskaffe og sikre bevis. At myndighetene går bakveier og avdekker kilders identitet der anonymitet er lovet, innskrenker journalisters muligheter til uhindret å kunne innhente og motta viktig samfunnsinformasjon i fremtiden. I Europarådets ministerkomité's anbefaling, «Recommendation No. R (2000) 7 of the Committee of Ministers to member states of the right of journalists not to disclose their sources of information (Rekommandasjon (2000) 7), heter det derfor i prinsipp 6 at inngrep i kommunikasjonen til journalister ikke bør skje dersom hensikten er å omgå journalistenes rett til ikke å avsløre en kildes identitet. Retningslinjene er ikke bindende, men er referert til av Menneskerettsdomstolen i EMD Nordisk Film & TV-saken 2005 og lagt ved i sin helhet i Grand Chamber-avgjørelsen EMD Sanoma Uitgevers-saken 2009 (avsnitt 29). I lys av viktigheten av beskyttelse av journalisters kildevern for pressefriheten i et demokratisk samfunn, uttalte videre Menneskerettsdomstolen i EMD Weber og Saravia-saken 2006 avsnitt 149 at de samme hensynene bak reglene om journalisters vitneplikt, gjør seg gjeldende ved bruk av myndighetenes kommunikasjonskontroll. Menneskerettsdomstolen fant imidlertid i denne saken at de tyske reglene var tilstrekkelige snevre og underlagt tilstrekkelig kontroll til at de ikke var i strid med EMK artikkel 10.

I forlengelsen av uttalelsene fra Europarådets rekommandasjon 2000 og EMD Weber og Saravia-saken 2006 ble det, bl.a. etter påtrykk fra NJ, i norsk rett innført et krav om «særlige grunner» for å tillate kommunikasjonskontroll overfor journalister og redaktører og romavlytting av redaksjonslokaler eller tilsvarende. Kravet kom i tillegg til de alminnelige vilkårene for bruk av disse tvangsmidlene, jf. bl.a. straffeprosessloven §§ 216c) og 216m) og Prop. 147L (2012-2013) s. 151-154, 158 og 161-163.

3. Forslagets konsekvenser for journalisters rettslige kildevern

NJ antar en rekke andre instanser vil gå nærmere inn på vurderingen som er gjort av forslaget opp mot personvernet i Grunnloven § 102 og internasjonale forpliktelser. Vår kritikk dreier seg imidlertid om at forslaget overhodet ikke er vurdert opp mot yttringsfriheten.

De praktiske konsekvensene av forslaget er at politiet, uten involvering av domstolen, skal kunne overvåke hvem som kommuniserer med hvem. Uten den rettsikkerhetsgarantien som ligger i en domstolsbehandling, skal politiet også kunne hindre personer å kommunisere sammen. Slike inngrep i yttringsfriheten skal kunne iverksettes uten at det foreligger mistanke mot noen konkrete personer eller handlinger.

Forslaget vil således kunne innebære omfattende begrensninger i journalisters mulighet til å kommunisere fritt med sine anonyme kilder. Den uavhengige journalistikkens arbeidsvilkår settes på prøve. Forslaget vil kunne ha en nedkjølende effekt på pressefriheten i det lange løp. Allerede vissheten om at noen kan lete frem kontakter og bevegelser, vil kunne være nok til at kilder blir mer tilbakeholdne med å formidle informasjon til journalister. Viktige yringer i samfunnet vil dermed kunne gå tapt. Journalistenes informasjonskanaler vil kunne tørke ut og pressens samfunnsrolle som «vaktbikkje» undergraves, jf. EMD Goodwinsaken 1996 avsnitt 39 første ledd.

De tyske reglene som ble vurdert i EMD Weber og Saravia-saken 2006 åpnet opp for at den militære og føderale etterretningstjenesten kunne drive strategisk overvåking av kommunikasjon som foregikk på satellitt-telefoner, og på alminnelige telefoner i saker om væpnet angrep på den tyske stat. Overvåkingen hadde til hensikt å identifisere og avverge visse alvorlige angrep på den tyske stat, internasjonal våpensmugling i saker av stor viktighet, ulovlig import av narkotika i store mengder, pengeforfalskning som truet den monetære stabiliteten i landet og hvitvasking av penger til ovennevnte typer våpensmugling, narkotikaimport og pengeforfalskning. Dette ble gjort ved hjelp av søk i kommunikasjonen etter visse stikkord som var egnet til å identifisere slike trusler og som oppfylte enkelte andre krav.

Formålet med forslaget er også her å avverge kriminalitet. Men det foreligger ikke proporsjonalitet mellom forslagets formål og de begrensningene dette innebærer for journalisters kildevern. Det foreslås at politiet skal kunne gripe inn i kommunikasjonen ved langt mindre alvorlig kriminalitet enn det som ble krevet i Tyskland. Forslaget gir politiet slik mulighet i arbeidet med å forebygge og stanse «alvorlig ordensforstyrrelse», alternativt «ordensforstyrrelse som etter loven kan medføre straff av fengsel i tre år», samt «straffbart forhold». I tillegg er deler av forslaget så vagt formulert at det legges opp til at politiet skal gis en generalfullmakt til å gjennomføre slike inngrep i tilknytning til «andre politioperative tiltak». Det foreslås ikke noe vilkår om at det skal foreligge en spesifisert og konkret trussel, og varsling til ekomtilbyderne og Post- og teletilsynet foreslås unntatt. Til slutt fjernes altså dagens ordning om at kommunikasjonskontroll kun kan gjennomføres etter en selvstendig og uavhengig domstolsbehandling.

Forslaget er således ikke tilstrekkelig og effektivt med hensyn til å begrense avsløringen av journalisters kilder «til et uunngåelig minimum» («to an unavoidable minimum»), jf. EMD Weber og Saravia 2006 avsnitt 152. Menneskerettsdomstolen kom i den saken til at den tyske militære etterretningstjenestens strategiske overvåking var i samsvar med EMK artikkel 10, fordi den ikke utgjorde et uforholdsmessig inngrep i retten til kildevern. Riktignok var det heller ikke i den tyske lovgivningen inntatt spesifikke bestemmelser for å beskytte pressefriheten og anonyme kilder, men domstolen fant at det forelå en rekke garantier mot misbruk. Det var blant annet gitt særlige regler som begrenset adgangen til bruk av persondata, sletting av dataene og underretningsplikt. I foreliggende forslag ligger ingen slike garantier.

Etter Norsk Journalistlags mening foreligger det derfor ikke sterke nok grunner til å innføre et så betydelig inngrep i det rettslige kildevernet. Forslaget kan ikke anses nødvendig i et demokratisk samfunn etter EMK artikkel 10 annet ledd og særlig EMD Weber og Saravia 2006. NJ går derfor imot forslaget.

Med vennlig hilsen
for NORSK JOURNALISTLAG

Thomas Spence

Thomas Spence
leder

Ina Lindahl Nyrud

Ina Lindahl Nyrud
advokat

Kopi:

Rådgiver Nina Helene Norby
nina.norby@jd.dep.no

Seniorrådgiver Kurt-Arne Sandvik
kurt-arne.sandvik@sd.dep.no