



NORSK REDAKTØRFORENING

Rådhusgaten 17, 0158 Oslo – Sentralbord 2240 5050 - www.nored.no – epost: post@nored.no

Justisdepartementet
postmottak@jd.dep.no

Deres ref.: 16/7600 ES AIK/SRY

Høringsuttalelse til NOU 2016:24 - Ny straffeprosesslov

Vi viser til høringsbrev av 5. desember 2016. Gjennom felles henvendelse fra Norsk Presseforbund er medieorganisasjoene gitt utsatt høringsfrist til 20. juni, hvilket vi er takknemlige for.

Norsk Redaktørforening (NR) er interesseorganisasjon for omkring 700 redaktører i de aller fleste nyhets- og aktualitetsmedier i Norge. Vi organiserer så vel ansvarlige redaktører/sjefredaktører som underordnede redaktører. Ytringsfrihet, informasjonsfrihet, redaksjonell uavhengighet og journalistiske rammevilkår er blant foreningens hovedoppgaver.

Vi vil konsentrere vår høringsuttalelse om to hovedspørsmål:

- Adgangen til innsyn i straffesaksdokumenter
- Kildevern (bevisforbud)

1. Våre hovedsynspunkter

- Vi er skuffet over at straffeprosesslovutvalget ikke har benyttet anledningen til å rydde opp i og modernisere reglene om innsyn i strafferettspleien i tråd med den internasjonale og nasjonale rettsutviklingen. Med utgangspunkt i den foreliggende utredningen, og innenfor den eksisterende lovstrukturen, kan det like fullt gjøres en rekke forbedringer. Vi viser til merknader nedenfor.
- Vi er fornøyd med at utvalget har inkludert også upublisert materiale i det materielle kildevernet, men mener utvalget burde gått lengre i utvikling og styrking av dette, også det i tråd med den rettsutviklingen vi har sett både nasjonalt og internasjonalt og med hensyn til signaler fra Stortinget, blant annet i forbindelse med oppmodningsvedtaket knyttet til utredning av en ny medieansvarslov, jfr Innst 155 S (2016-2017).

2. Innsyn i straffesaksdokumenter

a) Generelt

Åpenhet i rettspleien er en bærebjelke i en enhver rettsstat. Helt fra de gamle vikingetingene for 1000 år siden har prinsippet om innsyn og transparens vært et grunnleggende prinsipp.

Åpenhetsreglene i rettspleien er de eldste vi har, langt eldre enn reglene om innsyn i forvaltningens dokumenter og åpenhet for møter i politiske organer.

Det å overvåke nettopp rettspleien og politi, påtalemyndighet og domstoler går til kjernen i de redaktørstyrte journalistiske medienes oppgave som overvåker av makt og myndighetsutøvelse. Knappt på noe samfunnsområde tydeliggjøres betydningen av uavhengige, kompetente og kritiske medier bedre enn når det kommer til den krevende, men viktige oppgaven det er å gjennomlyse samfunnets maktbruk overfor enkeltpersoner og grupper, bedrifter og organisasjoner.

Tilgang til relevant og sikker informasjon er helt avgjørende for at de journalistiske mediene skal kunne fylle en slik funksjon. Prinsippet om medienes rolle som «vaktbikkje» og de konsekvenser det må få for deres tilgang til informasjon og dokumentasjon av strafferettslige prosesser er da også slått fast gjennom en rekke utredninger, lovforarbeider og rettsavgjørelser. Vi går ikke nærmere inn på dette.

Medias særlige rett til innsyn har vært tema i flere viktige rettsavgjørelser de siste årene, blant annet Treholtsaken Rt 2013. s 374 og Legevaktvideosaken, Rt. 2015 s 1467. Det er etter vårt syn påfallende at disse dommene og den rettsutviklingen de representerer ikke reflekteres klarere i forslaget.

Når det gjelder rettsutviklingen på det internasjonale området viser vi ellers til NRKs høringsuttalelse og den redegjørelsen som der er gitt.

I likhet med de andre medieorganisasjonene har Norsk Redaktørforening i flere år ventet på at det skulle igangsettes et utredningsarbeid for å se på muligheten for å innføre innsynregler i tråd med det svenske systemet for dokumentinnsyn i rettspleien. Det er i år ti år siden daværende justisminister Knut Storberget uttalte til Aftenposten 2. juli 2007 (i forbindelse med overleveringen av rapporten om justismordet på Fritz Moen) at

«Jeg er derfor nå åpen for å innføre den svenske ordningen, der allmennheten kan få innsyn i straffesaksdokumentene når tiltale tas ut. Jeg vil også vurdere hvordan offentligheten kan gis bedre innsyn i løpende saker.»

Vi mener det er skuffende at ikke straffeprosessutvalget har fulgt opp dette, og at det heller ikke ellers er tatt initiativer for å utrede den svenske modellen nærmere. Utvalget skriver imidlertid at

«Et særlig spørsmål er om det er grunn til å gi allmennheten ytterligere tilgang til materiale enn det som følger av gjeldende rett og utvalgets forslag. Offentlighet i rettergangen generelt, og spørsmålet om rett til innsyn i opplysninger i straffesaker spesielt reiser viktige problemstillinger knyttet til personvern, ytrings- og informasjonsfrihet, pressens rolle mv. Utvalgets sammensetning og øvrige forutsetninger har vært til hinder for en inngående drøftelse av emnet, som kunne fortjene en særskilt utredning der blant annet pressen og Datatilsynet er representert.»

Sammen med Norsk Presseforbund og Norsk Journalistlag har Norsk Redaktørforening på denne bakgrunn skrevet til justisministeren og bedt ham ta initiativ til at det nedsettes en arbeidsgruppe eller et lovutvalg nettopp med det mandat å se på dette regelverket under ett.

b) Politi- og påtalemyndighet bør omfattes av offentleglova

I likhet med Norsk Journalistlag (NJ) og Norsk Presseforbund (NP) mener vi at politi- og påtalemyndighet eksplisitt bør omfattes av offentleglova, og at dette må avspeiles så vel i den nye straffeprosessloven som gjennom en endring i offentleglova § 2, fjerde ledd. Vi viser her til deres referanse fra St. mld. Nr 26 (2003-2004) som støtte for dette syn. Det fremgår av stortingsmeldingen at årsaken til at innlemmingen av politi- og påtalemyndighet ikke ble anbefalt den gangen, var av praktisk karakter og krevde «en nyansert tilnærming». Arbeidet med ny straffeprosesslov er en utmerket anledning til å få dette på plass, slik at utgangspunktet er offentleglovas bestemmelser, og at straffeprosessloven vil utfylle disse.

c) Forslag til egen meroffentlighetsbestemmelse

Vi støtter NRKs forslag om en egen meroffentlighetsbestemmelse i straffeprosessloven, dersom man velger ikke å foreslå en egen innsynsregel for mediene, jfr nedenfor under punkt c). NRK har vist til forslaget i utkast til ny domstollov § 16-1 (2). I utkastet siteres det fra rapporten «Delrevisjon av reglene om offentlighet i rettspleien», avgitt i oktober 2010 av en arbeidsgruppe nedsatt av Domstolsadministrasjonen. Gruppen skriver om spørsmålet om meroffentlighet:

«Ved å sammenholde reglene om når offentligheten har krav på et dokument, og om når det er forbudt å gi ut et dokument, ser en at retten har en vid adgang til å praktisere offentlighet i de tilfelle der allmennheten ikke har krav på innsyn/utskrift. Den vide skjønnsadgangen som retten har, gir grunnlag for at domstoler og dommere praktiserer reglene ulikt, noe arbeidsgruppen anser som klart uheldig. Forskjellsbehandling har også medført kritikk. Ulik praksis har nær sammenheng med hvilket syn en har på meroffentlighet. Dette kan skyldes at dommeren er usikker på om det er adgang til å gi ut et dokumenter som allmennheten eller pressen ikke har krav på, men hvor det ikke gjelder noe forbud. For å synliggjøre rettens vide adgang til å praktisere meroffentlighet, og dermed også motvirke forskjellsbehandling, bør det etter arbeidsgruppens mening innføres en generell regel om at retten plikter å vurdere meroffentlighet.»

Vi støtter dette synspunktet, og mener, med forbehold som er tatt ovenfor, at en slik regel bør innføres også i straffeprosessloven.

d) Berunnelsesplikt

Vi støtter Norsk Presseforbunds forslag om innføring av en begrunnelsesplikt, og de hensyn som taler for dette. Vi vet av omfattende erfaring at svært mange avslag på begjæringer om innsyn ikke begrunnes, eller begrunnes helt summarisk. Det vanskeliggjør ikke minst muligheten til å påklage avgjørelsene, og dermed få en reell klagebehandling.

e) Retten til innsyn for enhver – utkastets § 6-3

Dersom reglene i utkastets § 6-3 er ment å regulere også mediernes adgang til opplysninger, er vi av den klare oppfatning at forslaget til lovtekst er alt for snevert formulert og ikke i tråd verken med andre deler av regelverket eller de generelle prinsipper for mediernes særlige innsynrett slik denne er utviklet, jfr merknadene under bokstav a).

Retten til innsyn i *tiltalebeslutninger* er for eksempel gitt en klart snevrere ramme enn forskrift om offentlighet i rettspleien § 7, hvor unntak fra innsyn for mediene kun kan gjøres av hensyn til rikets sikkerhet eller forholdet til fremmed makt. Riktignok kan den materielt sies å være i samsvar med påtaleinstruksens § 22-7, men resultatet vil uansett være at en ny lov – formulert slik utvalget foreslår – i realiteten vil snevre inn mediernes innsynsrett i tiltalebeslutninger og utvide grunnlaget for å unnta disse fra innsyn. Påtaleinstruksen omtaler for øvrig retten til *kopi* for mediene, noe som ikke er omtalt spesielt i lovforslaget. Dette kan løses slik NRK har foreslått i sin høringsuttalelse, ved at «og media» tas inn i utkastets § 6-10 (1) annet punktum. Den foreslåtte regelen om rett til innsyn i *rettsavgjørelser* er heller ikke i tråd med reglene for mediernes innsynsrett slik disse er utformet og praktisert i dag. Poenget er at det etter dagens rettstilstand skilles mellom det å *gi innsyn* og mulige begrensninger i adgangen til å *gjengi offentlig*. Dette gjelder på hele stadiet i rettsprosessen, fra utlegging av berammingslister på lukkede pressesider på domstol.no, adgang til rettsmøter hvor dørene i utgangpunktet er lukket og til innsyn i rettsavgjørelser utover det allmennheten har krav på, men med begrensninger i adgangen til å referere. De redaktørstyrte mediene er vel vant med dette skillet. Slik forslaget til ny lovtekst er utformet vil mediernes innsynsrett i tiltalebeslutninger og rettsavgjørelser ikke gå lenger enn det allmennheten har krav på. Det blir et betydelig problem når allmennhetens adgang skal gjøres så vidt begrenset som det utvalget legger opp til. Det vil i realiteten innebære en betydelig forverring av mediernes arbeidsvilkår og muligheten til å dekke strafferettslige prosesser.

Vi mener dette heller ikke er i tråd med gjeldende rettstilstand, jfr forskrift om offentlighet i rettspleien §§ 10 og 11. Et regelverk utformet langs de linjer utvalget legger opp til vil raskt komme i konflikt med EMK artikkel 10 og de siste års rettsavgjørelser fra EMD, samt de prinsippene som Høyesterett har trukket opp blant annet gjennom Treholtsaken og Legevaktvideosaken. Etter vårt syn kan dette løses på én av to måter. Dersom man ønsker å beholde en regel hvor mediernes innsynsrett skal gis samme regulering som innsynsretten for «enhver», så må reglene endres betydelig og adgangen til innsyn utvides. For å videreføre og forbedre dagens ordning mener vi imidlertid det er mer naturlig å innføre en egen innsynregel for de journalistiske mediene.

Vi støtter NRKs forslag til lovbestemmelse på dette punktet, slik den er formulert i deres høringsuttalelse:

"Dersom media ber om innsyn i sakens opplysninger, skal det gis innsyn med mindre det foreligger lovhjemmel for å nekte innsyn og tvingende samfunnsmessige hensyn taler mot å gi innsyn. I vurderingen av om innsyn skal gis, skal det særlig tas hensyn til sakens allmenne interesse.

Media har krav på innsyn i rettsavgjørelser uavhengig av når disse er avsagt. Unntak fra denne regelen kan bare gjøres for opplysninger som er omfattet av § 6-6 (1)."

«Media» vil i denne sammenheng være alle rettssubjekter som er omfattet av lov om redaksjonell fridom i media.

En slik regel vil være mer i samsvar med dagens praksis hva gjelder publisering av berammingslister, tiltalebeslutninger og rettsavgjørelser på de lukkede sidene på domstol.no.

Vi mener blant annet det ikke bør være slik at mediene ikke kan få kopi av en tiltalebeslutning selv om det er «sannsynlig» at saken vil bli ført helt eller delvis for lukkede dører.

Under enhver omstendighet mener vi at utformingen av § 6-3 (2) må endres. Her er prinsippene for offentlighet og innsyn i realiteten snudd på hodet, og – etter vårt syn – i strid med prinsippene for offentlighet i rettergangen. På alle andre områder er det begrensninger i innsynet som skal begrunnes. Utvalget legger imidlertid opp til en regel med en så vidt vag unntakshjemmel at det i praksis vil være nærmest opp til påtalemyndighetens frie skjønn å avgjøre hvorvidt innsyn skal gis eller ikke. I spesialmerkningen til bestemmelsen (s. 566) er dette forklart som «*en bred rettslig standard, der en rekke momenter kan tas i betraktning. Terskelen er ment å være høy for å gi allmennheten tilgang til andre saksopplysninger enn slike som er regulert i første ledd.*»

Riktignok heter det videre, med tanke på mediens arbeidsvilkår, at «*For pressen skal imidlertid terskelen ligge noe lavere, ettersom mediene har en særskilt kontrolloppgave.*» I praksis vil imidlertid dette – etter vårt syn – ikke være i tråd med de kravene som må stilles for å nekte mediene innsyn, jfr merknader ovenfor, og det gis strengt tatt ingen kriterier eller krav for hva som skal til for at pressen skal kunne kreve innsyn eller at slikt innsyn skal kunne nektes. En «bred rettslig standard», med en terskel som skal «ligge noe lavere» for mediene er i realiteten å åpne for svært skjønnsmessige og tilfeldige avgjørelser og praksis, noe man bør bestrebe seg på å unngå når en ny lov skal utformes. Den vil heller ikke, slik vi ser det, være i tråd med de gjeldende tolkninger av EMK art 10. og de kravene som må stilles for å nekte mediene innsyn.

Vi vil, blant annet med henvisning til nyere rettspraksis, sterkt understreke behovet for å få slått fast at det normalt skal gis innsyn i opptak fra forhandlinger som har gått for åpne dører. Sett fra et rettssikkerhetsperspektiv er forslaget om at alle rettsmøter i straffesaker skal gjøres til gjenstand for lyd- og bildeopptak et stort fremskritt, som vi for vår del støtter. Vi ser imidlertid ingen grunn til at *innsyn* i slike opptak kun skal gis når dette er «ubetenkelig», slik det nå legges opp til. Det må innføres en hovedregel om at det skal gis innsyn i slike opptak, dersom ikke kriteriene for unntak etter EMK art 10, 2.ledd er oppfylt. Det bør også understrekes av opptak fra rettsmøtene er domstolens eiendom og at det ikke er påtalemyndigheten som skal avgjøre hvorvidt innsyn skal gis eller ikke.

f) Unntak fra rett til innsyn forut for tiltale - § 6-4

Utvalget omtaler heller ikke innsynsrett i *anmeldelser og siktelser*. I dag er dette et område hvor praksis varierer mellom de ulike påtaleembetene, noe som etter vår mening skaper en uholdbar og tilfeldig rettstilstand på et helt sentralt punkt hva gjelder åpenhet i rettspleien. I Riksadvokatens høringsnotat til nytt rundskriv om innsyn i straffesaksdokumenter av 22. desember 2016 heter det at «*Det må vises varsomhet med å gi detaljerte opplysninger om foreløpige siktelser, jf politiregisterforskriften § 9-8 sjette ledd. Tilbakeholdenhet med å gi ut kopi av siktelser bør derfor utvises, men det kan opplyses hvilke lovbud siktelsen gjelder.*» Dette kan etter vårt syn tolkes som en viss innstramming i forhold til formuleringene i det gjeldende rundskrivet (Rundskriv R. 2291/80, nr. 1/1981 av 12.2.1981), som legger opp til en noe bredere vurdering av spørsmålet. Kombinert med det forslaget som fremmes av straffeprosesslovutvalget frykter vi en fremtidig praksis som blir strengere enn dagens. Uansett er det et problem at rettstilstanden er uklar, og praksis dermed varierende. Etter vårt syn gir det heller ikke særlig konsistens når mediene i praksis er gitt et «referatprivilegium» for korrekt

gjengivelse av siktelser – jfr Rt 1979 s. 807, mens det samtidig skal utvises en restriktiv holdning fra påtalemyndighetens side. Dersom innsynsrett for anmeldelser og siktelser ikke reguleres direkte i loven, er det ytterligere et argument for en egen meroffentlighetsbestemmelse. Vi viser ellers til Norsk Journalistlags anførsler til dette punktet.

g) Unntak fra retten til innsyn etter tiltale - § 6-4 (2) og § 6-5

Også på disse punktene opplever vi at straffeproseslovutvalgets forslag er snevrere enn det som i mange tilfeller er dagens praksis, og det som er anbefalinger fra blant annet dommerne selv – jfr Dommerforeningens mediehandbok.

Det er i dag et stort praktisk problem at medienes tilgang til sentrale hjelpedokumenter og bevis er helt uforutsigbare og dertil helt avhengig av det enkelte påtaleembetets imøtekommenhet, for ikke å si humør og dagsform. For redaksjoner og journalister som skal dekke til dels svært kompliserte og omfattende saker, hvor kravet til både planlegging, faktainnsamling og presentasjon av sakens sentrale elementer krever mye ressuser og stor nøyaktighet, er det for mange frustrerende ikke å ha klarere rettigheter når det gjelder tilgang til nøkkel-dokumentasjon i saken. Det gjelder alt fra bevisoppgaver til selve bevismaterialet som presenteres i retten. Alle parter burde være interessert i at fremstillingen av saken blir så korrekt som mulig. I så fall vil et positivt regelverk som gir allmennhet og medier innsyn i den sentrale dokumentasjonen i saken være et viktig bidrag.

Ryddige og noenlunde forutsigbare regler for dette er i dag i praksis fraværende på strafferettsområdet. Vi mener dette bør utformes som en positiv rettighet, enten som en egen regel eller at det i forarbeidene gjøres klart at dette inngår som en del av det innsynet som er tenkt regulert gjennom forslaget til en egen innsynbestemmelse for mediene, jfr bokstav b) i denne uttalelsen.

h) Unntak fra rett til innsyn når saken er avsluttet

Etter vårt syn bør arbeidet med en ny straffeprosesslov være en utmerket anledning til å fjerne regelen om at det uten ytterligere begrunnelse kan nektes innsyn i saker som er eldre enn fem år. I det minste overfor mediene fremstår dette som en helt urimelig regel, som i mange tilfeller gjør det svært vanskelig å gjennomføres høyst legitime og viktige journalistiske prosjekter. Kriminal- og rettsjournalistikken beskyldes i blant for å være for øyeblikksorientert og fokusert på enkeltsaker og med korte tidshorisonter. Det er imidlertid ikke lagt til rette for å følge for eksempel utviklingen i straffeutmåling i ulike typer saker, sette enkeltsaker inn i en historisk sammenheng, ettergå saker som kanskje er verdt å gå nye runder på osv. Så lenge vi har regler (og i stor grad praktisering av disse), som gjør det vanskelig å få tilgang til dokumentasjon i saker som er eldre enn fem år, så stimulerer ikke det til de mer krevende journalistiske prosjektene.

Når det gjelder gjennomgangen av rettspraksis, relevante forarbeider og litteratur på dette punkt, viser vi til NRKs redegjørelse, som vi mener gir et godt og dekkende bilde av rettstilstanden. I likhet med NRK og Norsk Journalistlag, mener vi den regelen som er foreslått videreført i den nye straffeprosessloven ikke vil stå seg overfor en prøving opp mot EMK art. 10, dersom det er et journalistisk medium som ber om innsyn. Det vil nærmest være gitt at de tre vilkårene som er trukket opp for innsyn i slik tilfeller; at det a) er pressen som ber om innsyn, b) at det dreier seg om forhold av allmenn interesse og c) at

dokumentasjonen foreligger hos det offentlige organet, alle vil være oppfylt. I så fall blir regelen slik den er foreslått nærmest en nullitet.

i) Klagerett for mediene

I likhet med Norsk Journalistlag er vi skuffet over at ikke straffeprosesslovutvalget har foretatt noen form for vurdering av klagemulighetene ved avslag på krav om innsyn etter straffeprosesslovens regler, og i hvilken utstrekning medienes organisasjoner kan opptre som klagende part.. Vi minner både om offentleglovas system hvor dette er et anerkjent prinsipp (jfr. Justisdepartementets veileder til offentleglova), men også den siste tids utvikling, hvor det ved domstolene i stadig større grad anerkjennes av medieorganisasjoner som Norsk Presseforbund, Norsk Redaktørforening og Norsk Journalistlag må kunne sies å ha rettslig klageinteresse. Vi minner om at det i utkastet til ny domstollov er tatt et forslag om uttrykkelig klageadgang for mediene, i forbindelse med spørsmål om lukkede dører under rettsmøter. Det heter i utkastets § 16-7 nr 3:

«En kjennelse om at rettsmøte skal være lukket, kan ankes av representanter for pressen og pressens organisasjoner. Det stilles ikke krav om rettslig interesse for slik anke. Anken gis ikke oppsettende virkning.»

For begrensninger i adgangen til offentlig gjengivelse av rettsavgjørelser gjelder det allerede en slik ankeadgang.

3. Kildevern

a) Utgangspunkter

Vi mener reglene om pressens kildevern på en helt annen måte enn i dag bør ta utgangspunkt i *samfunnets* behov for at vesentlig informasjon av allmenn interesse skal komme til offentlighetens kunnskap. Dagens regler er utformet som en særlig rett for journalister og redaktører. Den reelle begrunnelse er imidlertid det allmenne behov for å kunne bli opplyst og premissene for et opplyst offentlig ordskifte.

I lys av dette mener vi utvalgets utgangspunkt fortsatt er for snevert når man på side 279 (punkt 13.4.3) i utredningen skriver at

«Utvalget mener det er klart at en straffeprosesslov må gi pressen forklaringsfritak for visse opplysninger som den mottar i sitt virke. Utvalget anser dette som en sentral del av lovgivers ansvar etter Grunnloven § 100 sjette ledd for «å legge forholdene til rette for en åpen og opplyst offentlig samtale». Det er videre grunn til å styrke vernet om pressen og gi loven en noe mer tilgjengelig utforming enn i dag. På generelt grunnlag vil utvalget understreke at straffesaksapparatets aktører bør vike tilbake for å blande seg inn i arbeidet til den kritiske journalistikken på en slik måte at pressens samfunnsoppdrag vanskeliggjøres.»

For det første holder utvalget tilsynelatende fast ved den tanke at kildevernet handler om et «fritak» for forklaringsplikt. For det andre er utgangspunktet forklaringsplikt, men med fritak for «visse opplysninger». Vi mener utgangspunktet bør være det motsatte:

- Av hensyn til allmennhetens behov for informasjon bør kildevernet utformes som en rettighet for kilden.
- Kildevernet bør i utgangspunktet gjelde alle typer opplysninger og eventuelle unntak bør utformes så presist og avgrenset som overhodet mulig.

Vi viser til Norsk Redaktørforenings utkast til en mulig ny medieansvarslov (presentert første gang i 2010), hvor dette er utformet slik:

«Enhver opphavsperson eller hjemmelsperson, herunder journalist, fotograf og intervjuobjekt eller annen kilde til det redaksjonelle innholdet i det som publiseres i et medium som omfattes av denne loven, har rett til å forbli anonym, dersom det er avtalt med ansvarlig redaktør.

Ansvarlig redaktør og medarbeidere som er underlagt hans eller hennes redaktørmyndighet, har plikt til å nekte å oppgi til andre hvem som er slik opphavsperson som nevnt i første ledd. Det samme gjelder i forhold til hvem som er hjemmelsperson for andre opplysninger som er betrodd vedkommende mediums redaksjonelle medarbeidere som ledd i det redaksjonelle arbeidet.»

Dette er et regelverk som har hentet inspirasjon fra det svenske «meddelarskyddet», hvor utgangspunktet nettopp er at kildevernet er en rett for *kilden*, og dermed klarere koblet til samfunnets interesse, snarere enn en rett for *pressen*, for å beskytte deres yrkesutøvelse.

Når det gjelder den rettslige utvikling vi har sett på kildevernområdet de siste årene, både nasjonalt og ikke minst internasjonalt, viser vi generelt til redegjørelsene fra NRK og Norsk Journalistlag.

Gjennom en rekke kjennelser de siste 15 årene har Høyesterett bidratt til å styrke kjernen i det materielle kildevernet – innenfor dagens regelverk.

- I «Lekkasjesaken» (Rt. 2004-1400) uttalte Høyesterett (førstevoterende) at «kildevernet langt på vei er absolutt så lenge de opplysninger kilden har gitt er av samfunnsmessig betydning», men understreket også at «det må foreligge meget tungtveiende hensyn for å pålegge vitneplikt selv om opplysningene er uten slik betydning.»
- I «Runesteinsaken» (Rt. 2010-1381) kom Høyesterett til at kildevern også måtte kunne påberopes overfor brukergenerert innhold uten forhåndsredigering.
- I «22.julilekkasjesaken» (Rt. 2013-1290) understreket HR at kildevernet må kunne påberopes selv når tilbud om å motta opplysninger ikke resulterer i publisering. HR uttalte (førstevoterende): «Det kan spørres om de hensyn som ligger bak kildevernet, gjør seg fullt ut gjeldende når pressen selv ikke vil bruke kilden. For min del vegrer jeg meg for å gå inn på en slik grensedragning. Det kan ikke legges til grunn at potensielle kilder vil ha kjennskap til eller forstå slike distinksjoner. Dersom det gjøres unntak fra kildevernet i slike situasjoner, er jeg redd for at det – uansett om det isolert sett skulle være gode grunner for det – vil avleire seg et generelt inntrykk hos potensielle kilder om at de løper en risiko ved å henvende seg til pressen.»
- I «Filmrazziasaken» (Ulrik Imtiaz Rolfsen) (Rt. 2015-1286) fremholdt HR at kildevernet også vil kunne omfatte upublisert materiale.

Vi mener i sum at den rettslige utvikling vi har sett – både nasjonalt og internasjonalt – samt de reelle behov for å klargjøre premissene og avgrensningene av kildevernet burde medført en annen innretning på reglene enn det utvalget nå legger opp til.

b) Taushetsplikt og bevisforbud

Vårt primære standpunkt er, i likhet med Norsk Journalistlag, at reglene om det som i dag er et kildevern omgjøres til en regel om lovbestemt taushetsplikt, etter svensk modell, og inkorporeres i reglene om *bevisforbud* (utkastets § 8-3). I forlengelsen av at redaktører og journalister får en plikt til ikke å røpe kilder som er gitt fortrolighet, må det følge et etterforskningsforbud mot å avdekke hvem som er mediens kilder. Den utviklingen vi har sett de siste årene, hvor utvidede fullmakter for politiets etterforskning, kombinert med ny teknologi, har satt kildevernet under stadig sterkere press. Bare vissheten om en kontakt med en journalist eller redaktør kan utløse etterforskning fra myndighetenes side er – i dagens teknologiske og rettslige virkelighet – et klart bidrag til en nedkjølende effekt på tilgangen til viktige kilder. Vi viser igjen nyere rettspraksis, blant annet Rt. 2015 s 1286. Erfaringen viser også at politi og påtalemyndighet har store vanskeligheter med å etterkomme de prosessuelle bestemmelser som gjelder ved ransaking og beslag rettet mot redaksjonelle medarbeider og redaksjoner. Det skaper igjen en utrygghet hos potensielle kilder som bidrar til å uttørke tilgangen på disse. Særlig vil det gjelde i saker hvor det å bli avslørt kan utgjøre en reell fare for liv og helse for de sammen kildene.

Vi viser til de referanser Norsk Journalistlag har oppgitt til støtte for at et slikt system utredes nærmere, og er svært skuffet over at dette ikke er fulgt opp av straffeprosess-lovutvalget. Senest i Innst. 155 S (2016-2017) er spørsmålet om adgangen til å etterforske hvem som er mediens kilder fremhevet som noe som bør vurderes. Rent lovteknisk kan dette gjøres på flere måter. En mulig måte er å henvise fra en fremtidig medieansvarslov til bestemmelser i straffeprosessloven og tvisteloven, og at også sistnevnte lov endres i tråd med vårt forslag.

c) Fritak for forklaringsplikt

Gitt de prinsipielle synspunktene vi har fremført i punkt a) mener vi det er prisverdig at utvalget har forsøkt å rydde opp i og klargjøre bestemmelser som, i tillegg til sine prinsipielle mangler, er svært kompliserte og vanskelig tilgjengelige. Utfordringen med manglende rettsklarhet på dette området er at *kildene* vil være i tvil om hvor langt deres vern rekker rent rettslig. At mediene selv har et meget strengt etisk regelverk på området er i dag, for alle praktiske formål, den eneste *garantien* potensielle kilder har for å bli vernet mot eksponering. At mediene sørger for å gi kildene den forutsigbarhet de veldig ofte etterspør, selv om det medfører straffeforfølgning av journalister og redaktører, er likevel – etter vårt syn – ingen tilfredsstillende rettslig situasjon. Samfunnets behov for å sikre at potensielle kilder vil våge å stå frem med informasjon av allmenn interesse, men som kan skape store vanskeligheter for dem selv, hviler i ytterste konsekvens på den forutsetning at enkelte yrkesgrupper er villige til å nekte å etterkomme rettslige pålegg og som sådan bli lovbrøttere. Det er et demokratisk paradoks.

Den usikkerhet som lovverket etablerer er en viktig årsak til det som i en rekke sentrale rettsavgjørelser, både i EMD og i Høyesterett blir omtalt som en potensiell «chilling effect», det vil si at kilder vil vegre seg for å ta kontakt med mediene, fordi kildens reelle rettslige vern er uklart. I parentes bemerket nevner vi også at denne mulige nedkjølende effekten påvirkes av forhold knyttet til nye etterforskningsfullmakter og ny teknologi.

Slik vi ser det bidrar ikke det foreliggende forslaget i tilstrekkelig grad å redusere denne usikkerheten. Vi viser til forslaget til utforming av ny *bestemmelse om forklaringsfritak i § 9-4*. Vi er i utgangspunktet fornøyde med utformingen av paragrafens første ledd, som angir et tydelig og prinsipielt utgangspunkt og som også inkluderer upublisert materiale. I andre ledd mener vi imidlertid forslaget går for langt i å kunne pålegge unntak fra forklaringsplikten. I likhet med både NRK og NJ mener vi forslaget neppe er i tråd med gjeldende rettstilstand, og viser til deres gjennomgang av rettsutviklingen. I likhet med NRK og NJ vil vi foreslå følgende ordlyd i §9-4:

"Unntak fra forklaringsfritaket kan bare gjøres i særlige tilfeller dersom det foreligger et altoverveiende samfunnsmessig behov for det. I denne vurderingen skal det legges vekt på den langsiktige nedkjølende effekten ethvert inngrep i kildevernet vil ha.

Vilkår for å pålegge forklaringsplikt er under enhver omstendighet at forklaringen er avgjørende for sakens opplysning og at opplysningene ikke kan fremskaffes på annen måte."

Videre er vi enige med NRK i at det bør presiseres i forarbeidene til bestemmelsen at det kun i tilfeller der det er snakk om å beskytte liv, avverge svært alvorlig kriminalitet, eller hindre at uskyldige blir dømt for alvorlig kriminalitet at det overhodet kan *vurderes* om det kan gjøres inngrep i kildevernet. Vi viser her til NJs redegjørelse med tilhørende kildehenvisninger.

d) Bruk av tvangsmidler

Vi er overrasket over at utvalget ikke har drøftet de særlige utfordringer *bruk av tvangsmidler* medfører med hensyn til kildevernet. I dagens lov er det oppstilt en rekke rettsregler som gir en særlig beskyttelse ved ransaking og beslag som kan berøre journalistisk materiale med mulige kildeopplysninger. Det stilles generelt krav om hvordan materiale skal forsegles og oppbevares, det gjelder særlige krav til beslutningskompetanse og kriterier ved ransaking av redaksjonslokaler uten rettslig kjennelse, det oppstilles krav om at redaktøren skal tilkalles ved ransaking av redaksjonslokaler. Det er også, av hensyn til kildevernet, knyttet særlige terskler til bruk av ulike former for kommunikasjonskontroll og kameraovervåking av redaktører, journalister og redaksjonslokaler. Ikke noe av dette er, så vidt vi kan se, drøftet eller problematisert i utredningen. Det mener vi er en alvorlig mangel, som må rettes opp i det videre arbeidet. Vi viser ellers til NJs høringsuttalelse og de referanser som der er gitt hva gjelder dette punktet.

Oslo, 2017-06-20

Med vennlig hilsen
Norsk Redaktørforening



Arne Jensen
generalsekretær