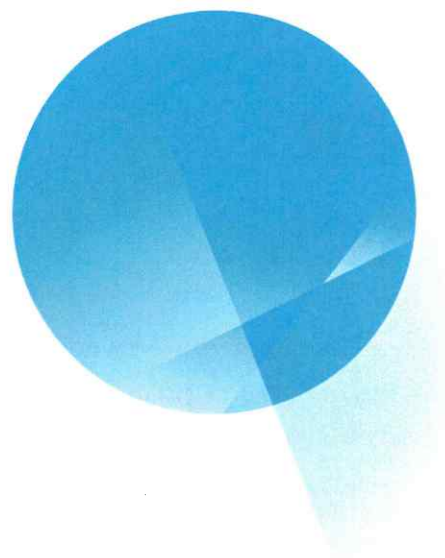




Justis- og beredskapsdepartementet
postmottak@jd.dep.no

Deres ref:
21/2861

Vår ref:
ASTO/ONYH

Dato: 27. august 2021

HØRINGSSVAR: endringer i straffeloven mv. - påvirkningsvirksomhet

1. Innledning

Vi viser til høringssak om påvirkningsvirksomhet. NRK har etter kontakt med departementet fått utsatt høringsfrist til 27. august 2021. NRK er ikke oppført som høringsinstans, men ettersom forslaget innebærer en alvorlig svekkelse av kildevernet og medienes arbeidsforhold, ønsker NRK å inngi høringssvar.

Innledningsvis vil NRK gi uttrykk for at vi ser at forslaget er ment å verne viktige beskyttelsesverdige interesser. Utviklingen både nasjonalt og internasjonalt har vist at fremmede stater i økende grad benytter påvirkning for å oppnå politiske eller andre strategiske mål. Dette er svært alvorlig, og avdekking og forebygging av slik virksomhet er noe NRK i stadig større grad har fokus på.

Spørsmålet er likevel om slik virksomhet skal belegges med straff. Under enhver omstendighet mener NRK at det foreliggende lovforslaget bør forkastes – både fordi straffebestemmelsens omfang er for vid og fordi bestemmelsen innebærer et uholdbart inngrep i kildevernet.

Prinsipielt er det betenkelig å straffe ytringer utfra formålet til ytringene – at formålet er å påvirke beslutninger eller den allmenne meningsdannelsen. Forslaget tar ikke en gang forbehold om at det må være snakk om skjult påvirkningsvirksomhet eller usanne ytringer, og rammer således i prinsippet også tilfeller der man er åpen om at man ønsker å påvirke og ytringene er sanne eller består av vurderinger. Utfra høringsnotatet fremkommer det at det ikke er utelukket at også journalistisk publisering vil kunne rammes av straffebudet. Det i seg

selv vil kunne medføre en nedkjølende effekt for mediernes ytringsfrihet, selv om straff i slike tilfeller vil være i strid med Grunnlovens § 100 og EMK artikkel 10. Nærmere om dette nedenfor under punkt 2.

Lovforslagets konsekvenser for kildevernet er ikke drøftet i høringsnotatet. Etter det vi kan se er kildevernet ikke nevnt. NRK mener det er alvorlig og at lovforslaget klart strider mot de rettslige rammer for kildevernet som følger rettspraksis fra EMD. Se nedenfor under punkt 3.

NRK vil også vise til og støtte høringsuttalelsene til Norsk Redaktørforening/Norsk Presseforbund/ Norsk Journalistlag, Advokatforeningen og Dommerforeningens fagutvalg for menneskerettigheter.

2. Straffebestemmelsens omfang er for vid

Forslaget til lovbestemmelse lyder følger:

Med fengsel inntil 3 år straffes den som rettsstridig samarbeider med fremmed etterretningstjeneste om å utøve påvirkningsvirksomhet.

Med påvirkningsvirksomhet menes virksomhet som fremmed etterretningstjeneste utøver med sikte på å påvirke beslutninger eller den allmenne meningsdannelse.

Grov ulovlig påvirkningsvirksomhet straffes med fengsel i inntil 10 år. Politiet/PST gis hjemmel for å bruke tvangsmidler, herunder skjulte tvangsmidler - også dataavlesning. I tillegg gis politiet/PST hjemmel for å bruke skjulte tvangsmidler i avvergende og forebyggende øyemed.

Slik NRK ser det er det flere forhold som gjør at forslaget innebærer et uholdbart inngrep i ytrings- og informasjonsfriheten:

- Selv om formålet med bestemmelsen er å ramme alvorlige og udemokratiske prosesser, omhandler bestemmelsen ytringer og den allmenne meningsdannelsen og griper således direkte inn i ytrings- og informasjonsfriheten. Her har statene en begrenset skjønnsmargin, og det er viktig at slike bestemmelser er formulert slik at borgerne kan forutberegne sin rettstilstand og at man unngår usikkerhet som medfører en nedkjølende effekt for ytrings- og informasjonsfriheten.
- Bestemmelsen stiller ikke krav om at det må være skjult påvirkningsvirksomhet eller usanne ytringer. Etter ordlyden rammes således forsøk på åpen påvirkning med sanne ytringer eller rene vurderinger. Det er også spørsmål hvordan man skal skille mellom «vennlighetsinnede» og «fientlige» stater? Mange stater vil forsøke på påvirke norske

prosesser og beslutninger, og også våre «venner» kan i enkelttilfeller ønske på påvirke en beslutning i strid med norske interesser.

- Av høringsnotatet framgår det at bestemmelsen ikke er ment å ramme journalistisk virksomhet, men det utelukkes ikke. I merknaden til bestemmelsen står det: *“Terskelen er særlig høy for å straffe handlinger som er utslag av ordinær journalistisk og diplomatisk virksomhet, selv om straff ikke vil være utelukket”*. Departementet vil med andre ord ikke utelukke å straffe handlinger som er “utslag av ordinær journalistisk virksomhet”. Her må det uansett ryddes opp. Det vil være i strid med Grunnloven § 100 og EMK artikkel 10 å straffe ordinær journalistisk virksomhet etter bestemmelsen, og det er lite betryggende at departementet tar et slikt forbehold.
- Bestemmelsen bruker vide og vage begreper. Et spørsmål er hva som ligger i «samarbeid». Slik det er forklart i merknaden legges det opp til en vid tolkning av begrepet. Dette vil kunne ramme journalistisk virksomhet. Eksempelvis har vi stater der journalister – for i det helte tatt å kunne reise inn i landet, ta bilder, intervju folk osv. - er nødt til å ha med en representant for myndighetene. Dette skjer nettopp for at landet vil ha et ønske om å påvirke.
- Selv om journalister ikke har forsett om å drive påvirkningsvirksomhet, vil slik kontakt med fremmede stater etter ordlyden kunne være straffbart, fordi sannsynlighetsforsett og eventuelt forsett er tilstrekkelig etter bestemmelsen.
- Forslaget legger videre opp til at man skal kunne bruke skjulte tvangsmidler, også i avvergende og forebyggende øyemed. En slik bruk av skjulte tvangsmidler vil kunne ramme kjernen av demokratisk meningsutvikling og ha en nedkjølende effekt på ytringsfriheten. Se nærmere nedenfor under punkt 3.

Det er viktig at et slik straffebud som berører ytrings- og informasjonsfriheten trekker en tydelig grense mellom de straffbare og de straffrie handlinger, slik at journalistisk virksomhet, legitim politisk virksomhet og samfunnsengasjement ikke rammes. Slik NRK ser det er dette ikke tilfellet i det foreliggende forslaget.

3. Lovforslaget er i strid med kildevernet

Det er bekymringsfullt at høringsnotatet ikke drøfter forholdet til kildevernet.

Det er svært nærliggende at mediene vil bli forsøkt brukt i påvirkningsvirksomhet - da det typisk er gjennom mediene den allmenne meningsdannelsen påvirkes. NRK har som nevnt et betydelig fokus på å forebygge og avverge slike forsøk. Etter NRKs oppfatning må slik virksomhet nettopp stanses og forebygges av mediene selv som har stor erfaring med kontroll av kilder og fakta – og ikke ved at myndighetene gis tvangshjemler som setter kildevernet i spill.

Lovforslaget gir hjemmel for bruk av tvangsmidler som eksempelvis ransaking, kommunikasjonsavlytting, kameraovervåkning og dataavlesning. Tvangsmidlene skal også kunne brukes i avvergende og forebyggende øyemed. Tvangsmidlene kan med andre ord brukes dersom det er «rimelig grunn til å tro at noen kommer til å begå» en slik påvirkningshandling eller dersom der er «grunn til å undersøke om noen forbereder» en slik påvirkningshandling, jfr. straffeprosessloven § 222d og politiloven § 17d. I hastetilfeller er det heller ikke nødvendig med rettens kjennelse, jfr. § 222d fjerde ledd og § 17d tredje ledd.

Dette åpner opp for en bruk av skjulte tvangsmidler overfor mediene som er klart i strid med den rettslige beskyttelse kildevernet er gitt etter EMK artikkel 10. En slik bruk av skjulte tvangsmidler vil også mer generelt kunne ramme kjernen av demokratisk meningsutvikling og medføre en nedkjølende effekt på ytringsfriheten.

Rettslig sett kan man si at kildevernet er tilnærmet absolutt. EMD har gitt kildevernet et *særskilt* sterkt vern etter EMK artikkel 10. Dette er markert ved at nødvendighetskravet i artikkel 10 nr. 2 er skjerpet – også sammenlignet med andre saker om medienes ytringsfrihet (ærekrenkelser, privatlivets fred, osv.). Det må foreligge en «overriding requirement in the public interest» - et altoverveienede samfunnsmessig behov - før inngrep kan tillates, og det vil bare være tilfelle i helt eksepsjonelle tilfeller.

Begrunnelsen for dette er at kildevernet er en forutsetning for medienes viktigste rolle i et demokratisk samfunn - nemlig å bringe frem informasjon av allmenn interesse og å være en "offentlig vaktbikkje" overfor maktfaktorer i samfunnet. Det er med andre ord borgernes rett til å motta opplysninger av allmenn interesse som er kildevernets grunnleggende formål. Og det er de skader inngrep i kildevernet kan påføre informasjonsfriheten generelt – «the chilling effect» eller den langsiktige nedkjølende effekten - som er det vesentlige. Her kan det blant annet vises til Rt-2013-1290 avsnitt 29 og 34 der det står følgende:

"Kildevernet er ikke først og fremst begrunnet i hensynet til kilden selv eller andre enkeltpersoner, men i allmenhetens behov for informasjon gjennom «medias nyhetsformidling og fri formidling av synspunkter», jf. Rt-2010-1381 avsnitt 52. Dersom journalister må røpe kilder, vil dette kunne ha en dempende effekt på potensielt fremtidige kilder. ...

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 grensedragnings. 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. Som det fremheves i Rt-2010-1381 avsnitt 62, må det ses

hen til «den mer langsiktige effekten av å skulle gjøre unntak - den såkalte 'chilling effect'», og at det i «det lange løp er ... en risiko for at en mer utstrakt bruk av vitneplikt vil kunne medføre at viktige kilder blir borte»."

Se også Rt-2015-1286 avsnitt 54, 57 og 81 – en avgjørelse som medførte at det selv ikke i forbindelse med etterforskning og forebygging av terrorvirksomhet ble tillatt inngrep i kildevernet. I avsnitt 54 står det: «Det sentralt for kildevernets utstrekning etter EMDs praksis er, slik jeg forstår det, om beslaget kan ha en dempende – og derved skadelig - virkning på pressens tilgang til kilder.»

EMD har gjentatte ganger understreket at bruk av tvangsmidler som ransaker osv. er enda mer inngripende enn pålegg om å oppgi en kilde, se blant annet Roemen and Schmitt mot Luxembourg, 3002, avsnitt 57:

The Court considers that, even if unproductive, a search conducted with a view to uncover a journalist's source is a more drastic measure than an order to divulge the source's identity. This is because investigators who raid a journalist's workplace unannounced and armed with search warrants have very wide investigative powers, as, by definition, they have access to all the documentation held by the journalist.

Den nedkjølende effekten – og dermed skaden for informasjonsfriheten – oppstår allerede når kilden er avslørt av myndighetene. Det er derfor nødvendig å sette eksplisitte grenser for adgangen til å foreta etterforskning som kan avsløre kilders identitet.

Det gjelder også strenge krav til rettsikkerhetsgarantier og kontrollmekanismer. Etter EMD-praksis skal politi og påtalemyndighet under enhver omstendighet ikke få tilgang på materialet før det er vurdert og godkjent av en domstol. Det kan her vises til storkammeravgjørelsen Sanoma mot Nederland fra 2010, avsnitt 90 – 99.

EMD har utarbeidet en gjennomgang av sine avgjørelser om kildevern til og med september 2018 som ligger her: https://www.echr.coe.int/Documents/FS_Journalistic_sources_ENG.pdf. Som det fremgår der er det i alle avgjørelsene det konkludert med at det foreligger en krenkelse av kildevernet etter EMK artikkel 10. (To av avgjørelsene det er vist til i gjennomgangen – Nordisk Film & TV AS mot Danmark og Stichting Ostade Blade mot Nederland – ble funnet å være "inadmissible", men ingen av disse avgjørelsene ble ansett å omhandle kildevern.) Dette illustrerer hvor strengt kildevernet praktiseres.

Det kan også vises til EMDs storkammeravgjørelse fra mai i år: BIG BROTHER WATCH mot Storbritannia [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:\[%22001-210077%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001-210077%22]}). EMD kom til at Storbritannias overvåkning og innsamling av data var i strid med kildevernet etter artikkel 10, og EMD understreket blant annet at skjult overvåkning/innsamling av informasjon er mer skadelig for kildevernet enn utleveringspålegg.



Oppsummeringsvis mener NRK at lovforslaget klart er i strid med kildevernet og derfor må forkastes. Dersom man ønsker å gå videre med forslaget, bes det om at det foretas en vurdering av forslaget opp mot de rettslige skranker som gjelder for kildevernet og at det settes eksplisitte skranker som ivaretar kildevernet.

Med vennlig hilsen

Olav A. Nyhus

Direktør

Juridisk og stab

olav.nyhus@nrk.no