

Justis- og beredskapsdepartementet

26. september 2019
Deres referanse: 19/427

Høring – kommunikasjonskontroll i nødssituasjoner

1. Innledning

Norsk Presseforbund (NP) er fellesorganet for norske medier i etiske og redaksjonelt faglige spørsmål. 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, og vår fokus i denne felles høringsuttalelsen er forslaget manglende beskyttelse av mediernes vern av anonyme kilder. Innføring av forslaget vil etter vår oppfatning kunne medføre en nedkjølingseffekt som begrenser ytringsfriheten. Det kan innebære at enkeltpersoner vil avstå fra å ytre seg om forhold de ellers ville hatt synspunkter på og/eller viktig informasjon om. Vårt hovedbudskap er derfor at lovgiver i større grad enn foreliggende lovutkast må sikre beskyttelse av konfidensialitet.

2. Behovet for lovregulering av kommunikasjonskontroll i nødssituasjoner

Presseorganisasjonene er i utgangspunktet positive til at bruk av kommunikasjonskontroll i nødssituasjoner nedfelles i lovs form. Når statistikk, som er vedlagt høringsnotatet, viser at slik kommunikasjonskontroll i dag skjer i så stort omfang uten noen form for domstolkontroll – verken før, under eller etter metodebruken – er dette etter vår mening urovekkende. Det innebærer at domstolen ikke har anledning til å kontrollere om dagens bruk oppfyller det påkrevde forholdsmessighetsprinsippet, eller avverge skadevirkningene denne kommunikasjonskontrollen kan ha på kommunikasjonsvernet. Vår bekymring gjelder særlig anonyme kilders mulighet til å kommunisere fritt med de redaktørstyrte journalistiske mediene.

3. Kildevernets rettslige status

Kildevernet sikrer at journalister og redaktører kan nekte å oppgi hvem som er kilde til opplysninger som er betrodd dem. Anonyme kilders mulighet til å kommunisere fritt med pressen er en menneskerettighet etter Den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK) artikkel 10 om ytringsfrihet. For å utøve en fri og uavhengig journalistikk er mediene avhengig av at enkeltmennesker tør å viderefordre samfunns viktig informasjon. I noen situasjoner kan dette bare skje i bytte mot løfte om anonymitet. Kildevernet er nødvendig for å få frem informasjon som ellers ville forblitt ukjent, og er derfor begrunnet i demokratihensynet, jf. storkammeravgjørelsen EMD Goodwin 1996 avsnitt 39.

Vernet om anonyme kilders identitet står sterkt i norsk rett, jf. straffeprosessloven § 125 og tvisteloven § 22-11. Det vil kun i særlige tilfeller være adgang til meget restriktive unntak. Vilkåret er at det må foreligge altoverveiende samfunnsmessige behov for å oppheve hovedregelen om kildevern, jf. EMD Goodwin 1996 avsnitt 40. I Lekkasjesaken Rt 2004 s. 400 avsnitt 46 la Høyesterett til grunn at dette innebærer at kildevernet langt på vei er absolutt, så lenge de opplysninger kilden har gitt er av samfunnsmessig betydning. I fastleggelsen av kildevernets utstrekning skal det ikke bare legges vekt på hensynene for og imot i den enkelte sak. Domstolen skal også legge vekt på den mer langsiktige effekten et unntak fra vernet vil ha for ytringsfriheten. Bare vissheten om at noen kan lete frem kontakter og bevegelser, vil være nok til at kilder som forutsetter anonymitet blir mer tilbakeholdne med å formidle opplysninger til journalister («chilling effect»).

For å sikre at reglene om politiets skjulte tvangsmidler respekterer mediernes rett til å verne sine anonyme kilder, er pressens kildevern også hensyntatt ved utformingen av disse bestemmelsene, jf. straffeprosessloven §§ 202 a), 216 c) og 216 m). Det er følgelig også ved kommunikasjonskontroll innført et krav om «særlige grunner» for å tillate slike tvangsmidler overfor redaktører og journalister, jf. Prop. 68 L (2015-1016) s. 168.

På denne bakgrunn mener vi det er en stor svakhet med foreliggende forslag, at det ikke er vurdert opp mot kommunikasjonsvernet, og særlig vernet om anonyme kilders identitet. Begrunnelsen for kildevernet kommer også til uttrykk i nødssituasjoner. Utredningen har kun drøftelser om Grunnloven § 102 og EMK artikkel 8 om personvern, men mangler helt vurderinger av Grunnloven § 100 og EMK artikkel 10 om ytringsfrihet. Dette er en påpekning som bør være godt kjent for departementet etter utredningen om [«Datalagring og menneskerettigheter»](#) av professor Hans Petter Graver og advokat Henning Harborg i 2015. Slik lovutkastet foreligger, mener vi det er et brudd på EMK artikkel 10 om ytringsfrihet. Dette vil vi utdype i punktene 4 til 7.

4. «Når det er grunn til å tro at det foreligger fare for liv eller alvorlig helseskade»

I utkastet til ny politilov § 7 b) foreslås det at kommunikasjonskontroll med redningsformål kun kan brukes «Når det er grunn til å tro at det foreligger fare for liv eller alvorlig helseskade». Dette kravet er etter vårt syn for tynt utredet i høringsnotatet, idet det ikke gis noen nærmere redegjørelse for hva som ligger i uttrykket «alvorlig helseskade». En slik lovregulering krever at det gis tilstrekkelig veiledning for hvordan vilkårene skal forstås. Vi viser i den sammenheng til utredningens mandat, som legger til grunn at målet med lovfestingen er å eliminere usikkerheten hos politiet som skal vurdere om den aktuelle nødsituasjonen rettfærdiggjør bruken av de respektive virkemidlene, og dermed skape bedre forutsigbarhet og økt rettsikkerhet for borgerne.

Etter vår oppfatning må forslaget om livstruende situasjoner, korrespondere med hjelpeplikten når det foreligger fare for tap av menneskeliv etter straffeloven § 287. En slik forståelse vil være i tråd med veilederen til Ministerrådets Rekommandasjon (2000)7 kapittel II, punktene 38-39, som taler om rettens adgang til å *vurdere* unntak fra kildevernet ved «protection of human life» (vern av personers liv). Selv om rekommandasjonen ikke er rettslig bindende, er den i sin helhet lagt ved i EMD Voskuil 2007, storkammeravgjørelsen EMD Sanoma Uitgevers 2010 og EMD Stichting Ostade Blade 2014, og henvist til i flere saker, blant annet EMD Nordisk Film 2005.

Vi støtter forøvrig forslaget om at muligheten for bruk av kommunikasjonskontroll med redningsformål, må avgrenses mot «avvergende» og «forebyggende» situasjoner.

5. Innhenting av informasjon om hvem vedkommende eventuelt har vært i kontakt med

Forslaget til kommunikasjonskontroll i nødsituasjoner vil kunne brukes i forbindelse med redningsoperasjoner, og i slike tilfeller vil innhenting av informasjon være nyttig «for å avgrense søkeområdet» (høringsnotatets side 22). For et slikt formål vil først og fremst informasjon om *posisjonering* av savnet person være relevant.

Etter vår mening strider det derimot mot EMK artikkel 10 å legge til grunn – helt uten nærmere drøftelse – at også informasjonen om «hvem vedkommende eventuelt har vært i kontakt med», kan innhentes i slike situasjoner (høringsnotatet side 22). En slik type informasjon vil kunne avsløre anonyme kilders identitet, og dermed er lovgiver også her pliktig til å gjennomføre den pålagte avveiningen etter EMK artikkel 10 («Goodwin-testen/«the balancing test»), jf. drøftelsen i punkt 3.

6. Innhenting av informasjon om hvilke telefoner som befinner seg i et ulykkesområde

I høringsnotatet (side 22) legges det til grunn at innhenting av informasjon om hvilke telefoner som befinner seg i et ulykkesområde, kan gi indikasjon på hvem man skal konsentrere søket etter». Kildevernreglene beskytter den anonyme kildens identitet, som navn og bilde. I enkelte situasjoner kan det være en sammenheng mellom kildens informasjon og identiteten, idet opplysningene kan bidra til å avsløre kilden. Vernet innebærer at det heller ikke kan stilles spørsmål der resultatet kan bli at man kommer på sporet av kilden, jf. plenumsavgjørelsen Edderkoppsaken Rt 1992 s. 39. Kildevernet gjelder derfor ikke bare personlige data om kilden, men også opplysninger som direkte eller indirekte er egnet til å identifisere kilden. Det kan for eksempel gjelde de faktiske omstendighetene rundt kontakten mellom journalist og kilde, som tid og sted for møter. Denne delen av forslaget strider etter vår mening derfor også mot EMK artikkel 10, og også her må den pålagte «Goodwin-testen» gjennomføres, jf. drøftelsen i punkt 3.

7. Rettssikkerhetsgarantier for å unngå misbruk

Ved vurderingen av om inngrepet kan anses «nødvendig i et demokratisk samfunn», påpekes det blant annet i avvisningsavgjørelsen EMD Weber og Saravia 2006 at nasjonale myndigheter må forsikre seg om at det foreligger effektive og tilfredsstillende garantier mot misbruk. EMD understreket her at denne vurderingen beror på en helhetsvurdering av forholdene i saken; slik som karakteren, rekkevidden og lengden på de mulige tiltakene, grunnlaget som kreves for å iverksette dem, hvilke myndigheter som er kompetente til å beslutte, gjennomføre og føre tilsyn med dem, og hvilket rettsmiddel som finnes i den nasjonale retten.

I foreliggende forslag ligger ikke tilstrekkelige og uavhengige kontrollmekanismer mot misbruk av fortrolig kommunikasjon mellom journalist og kilde. Dette er etter vårt syn et brudd på kravene som oppstilles i den tidligere omtalte EMD Sanoma Uitgevers 2010 avsnittene 90-92, og kan være skadelig for tillitsforholdet mellom journalist og kilde. Kildesensitivt materiale må gjennomgås av en dommer eller en annen uavhengig og upartisk beslutningstaker. Dette er kun foreslått som *etterfølgende kontroll*. Det er imidlertid i strid med våre internasjonale forpliktelser om rettssikkerhetsgarantier på området å legge *forhåndskontrollen* til politimesteren selv. I hastesaker, som nødssituasjoner er, må det foreligge en prosedyre for å identifisere og isolere kildesensitivt materiale, *før* myndighetene kan utnytte resten. Til sammenligning kan vises til Ragna Aarli «Bevis i straffesaker» (2014) s. 447, som påpeker at påtalemyndigheten ikke har adgang til å benytte hastehjemmelen i straffeprosessloven § 210 andre ledd første setning ved krav om utlevering av kildeavslørende materiale. Det samme må gjelde her.

8. Regler om sletting

Vi støtter forslaget om at opplysninger som framkommer gjennom kommunikasjonskontrollen, skal slettes umiddelbart etter at formålet med kontrollen er oppnådd. Men vi mener *oppfølgingen* av denne plikten må skjerpes.

Med vennlig hilsen

for Norsk Presseforbund



jurist

Norsk Redaktørforening



generalsekretær

Norsk Journalistlag



advokat