

Justis- og beredskapsdepartementet
Postboks 8005 Dep
0030 Oslo

Oslo, den 31. januar 2019

HØRINGSUTTALELSE – FORSLAG TIL ENDRINGER I KILDEVERNREGLENE I STRAFFEPROSESSLOVEN OG TVISTELOVEN

1. INNLEDNING

Aller Media viser til Justis- og beredskapsdepartementets høringsbrev av 24. september 2018, og leverer herved felles høringsuttalelse. Frist for å inngå høringsuttalelse er satt til 1. februar 2019.

Aller Media AS ("Aller") er en del av mediekonsernet Aller. Gjennom en rekke mediekanaler tilbyr konsernet et bredt utvalg av nyhets- og aktualitetsstoff, og har lange tradisjoner med å formidle viktige historier til sine lesere. Gjennom aviser, magasiner og ukeblader har Aller bidratt til språkopplæring, dannelses og folkeopplysning.

I dagens medievirkelighet er prinsipper som effektivt kildevern, ytringsfrihet og medienes samfunnsansvar viktigere enn noen gang, og disse prinsippene må ses i lys av hverandre. På kildevernets område er det sårt behov for en klargjøring og skjerping av rettstilstanden slik at denne gjenspeiler terskelen som følger av praksis fra Høyesterett og Den europeiske menneskerettsdomstolen (EMD). Pressens rolle som den fjerde statsmakt så vel som motvekt til ressurssterke aktørers egen historieskriving fører også til et ytterligere behov for å fremme og styrke kildevernet.

Aller ser derfor positivt på at det settes søkelys på behovet for regulering av kildevernet. Dette gjøres til en viss grad i forlengelsen av Kulturdepartementets forslag til ny medieansvarslov, som ble sendt på høring 9. mai 2018. Redaktørstyrte journalistiske massemedier og andre som vil utgjøre pliktsubjekter etter medieansvarsloven befinner seg i kjerneområdet av kildevernet.

Pressens frie informasjonsutveksling avhenger av at allmennheten trygt kan varsle om samfunnskritiske forhold uten frykt for ufrivillig eksponering og Aller opplever at dette i stor grad ivaretas av forslaget.

2. KOMMENTARER TIL LOVFORSLAGET

2.1 Generelt

Aller er på generelt grunnlag av den oppfatning at høringsnotatet er et solid arbeid med flere gode løsninger. Det er grundig, gjennomarbeidet og gir en god beskrivelse av rettstilstanden, drøfter viktige problemstillinger og tar opp mange av de sentrale spørsmål og avveininger som er relevante på kildevernets område.

Enkelte av forslagene er først besluttet fulgt opp som del av arbeidet med ny straffeprosesslov. Selv om enkelte av forslagene derfor ikke får gjennomslag i någjeldende straffeprosesslov, presiseres det at innholdet av dagens kildevernbestemmelser uansett ordlyd vil måtte tolkes opp mot Norges folkerettslige forpliktelser gjennom EMDs strenge praksis. Aller gir i det følgende sine konkrete innspill til utvalgets forslag.

2.2 Subjektet for kildevernet (høringsnotatets pkt. 5.5.1-5.5.3)

Departementet fremhever at de to foreslåtte endringsforslagene til ordlyden i strpl. § 125 og tvl. § 22-11 kun er ment å gi uttrykk for ulike retts tekniske løsninger. Aller er av den oppfatning at alternativ 2 i større grad enn alternativ 1 tydeliggjør og fremhever kildevernets kjerneområde på en god måte.

Nye plattformer vokser stadig frem, og teknologiutvikling og sosiale medier muliggjør at enhver kan opptre som publisist. Dagens sammensatte mediebilde består i tillegg av aktører hvis hovedformål ikke er nyhetsformidling, men for eksempel å drive virksomhet med påvirknings-, reklame- eller markedsføringsformål. Slike aktører, som typisk ikke vil utgjøre pliktsubjekter etter medieansvarsloven, vil heller ikke ha det samme sterke behovet for å beskytte sine kilder som de redaktørstyrte journalistiske massemediene og andre med tilsvarende journalistiske motiver og kvalifikasjoner.

I kraft av sin funksjon som "offentlig vaktbikkje" står de redaktørstyrte mediene i en særstilling. Dette understrekes av Kulturdepartementet, som i sitt forslag til ny medieansvarslov fremhever at:

"Når alle kan være publisister, vil tilgang til informasjon eller meningsytringer som utgangspunkt ikke være en mangelvare. Knapphetsgodet vil snarere være innhold (journalistikk) med den troverdigheten, tilliten og kvaliteten som er nødvendig for at det skal gi grunnlag for fri meningsdannelse og en åpen og opplyst demokratisk samtale."

Media er gitt den grunnleggende samfunnsoppgaven å bringe frem og videreformidle informasjon av allmenn interesse. Samfunnet har derfor en egeninteresse i at så mange som mulig velger å opplyse pressen om forhold av samfunnsmessig betydning. For at samspillet mellom journalist og kilde skal fungere har allmennheten behov for å kunne føle seg trygge på rettstilstanden og på sin forutsigbare posisjon som kilde. I motsatt fall ville man på lang sikt få en nedkjølende effekt som innskrenker allmenndebatten og informasjonsfriheten. Dette er ikke

en ønskelig utvikling. Behovet for å verne om pressens egne kilder er altså til syvende og sist ment å gagne allmennheten, og ikke den konkrete kilde, sak eller journalist.

På denne bakgrunn mener Aller det er nødvendig å konkretisere ordlyden slik at den gir anvisning på at medier som driver regelmessig journalistisk produksjon og formidling av nyheter, aktualitetsstoff og samfunnsdebatt til allmennheten ligger i kjernen av kildevernreglene, slik også Kulturdepartementet fremhever. Aller presiserer at en ordlyd utformet etter alternativ 2 på ingen måte snevrer inn eller går på bekostning av kildevernet for de mindre tradisjonelle medier. Andre som opererer i journalistisk virke vil, slik forslaget til ordlyd i alternativ 2 tilsier, også nyte et vern.

2.3 Unntak fra kildevernet (pkt. 6.5.1 og 6.5.2)

2.3.1 Spørsmålet om et absolutt kildevern

Departementet har ikke utformet et forslag om absolutt kildevern. Selv om kildevernet i praksis er tilnærmet absolutt er Aller enig i at det kan tenkes unntakstilfeller hvor det foreligger så sterke samfunnsmessige behov at muligheten for å vurdere å fravike hovedregelen må være til stede. Unntakstilfeller må forbeholdes de situasjoner der det er tale om å beskytte liv, rikets sikkerhet, avverge terror eller hindre at uskyldige blir dømt for alvorlig kriminalitet. Aller går ikke nærmere inn på disse tilfellene, men poengterer at det er sikker rett at tvil om hvorvidt kildevernet må vike skal falle ut til fordel for kildevernet og forutsetter at dette vil være rettstilstanden også etter de nye reglene.

Det vesentlige er, slik departementet fremhever, at vilkårene for unntak utformes snevert og på en måte som klart og tydelig gjenspeiler den strenge praksisen fra Høyesterett og EMD.

2.3.2 Utforming av vilkår for unntak fra kildevernet

Unntaksbestemmelsene i straffeprosessloven § 125 (3) og tvl. § 22-11 (2) gir ikke i tilstrekkelig grad uttrykk for EMDs tilnærmet absolutte praktisering av kildevernet. Aller støtter forslaget om å benytte "*strengt nødvendig*" eller en lignende formulering som vilkår for å gjøre unntak fra kildevernet. Å oppstille én terskel for inngrep kan i tillegg til å virke skjerpende, også være lovgivningsteknisk enklere når regelen skal praktiseres.

Den høye terskelen for unntak gjenspeiles etter Allers oppfatning enda klarere gjennom formuleringen "*ekstraordinære tilfeller*". Et tilsvarende begrep finner man igjen i for eksempel straffelovens § 40. Det følger av forarbeidene til denne bestemmelsen at begrepet "*helt ekstraordinære omstendigheter*" er "*ment å understreke at adgangen er meget snever*." Tilsvarende er beskrivende også for det som burde utgjøre unntakene fra kildevernet. Uansett formulering som velges deler Aller den oppfatning at det sentrale i alle tilfeller er å gi klart uttrykk for at det er en svært høy terskel for å fravike kildevernet.

2.4 Kildevernets innhold og rekkevidde (pkt. 7.4.1 og 7.4.2)

2.4.1 Vern av innholdet i journalistisk materiale

Departementet har foreløpig ikke fulgt opp forslaget om et bredere vern for ikke-kildeavslørende opplysninger.

Journalistisk materiale er, ofte uavhengig av risikoen for eksponering av kilden, forbundet med fortrolighet. Det kan ha en nedkjølende effekt dersom utleveringsrisikoen er for høy. Høyesterett har blant annet i Rt. 2010 s. 1381, som også departementet viser til i høringsnotatets pkt. 9.2.1, uttrykt at kildevernet hovedsakelig sikter mot å beskytte "*medias nyhetsformidling og frie formidling av synspunkter*" og ikke bare kildens ønske om å være anonym. Kildens eksponeringsrisiko bør derfor ikke ubetinget og alene være av avgjørende betydning for innholdets vern. På denne bakgrunn har Aller forståelse for at forslaget må vurderes nærmere som ledd i arbeidet med ny straffeprosesslov.

2.4.2 Presisering av kildevernets rekkevidde

Aller slutter seg til departementets forslag om å tydeliggjøre at kildevernet også gjelder spørsmål som indirekte kan identifisere kilden eller er egnet til dette. En slik presisering er i tråd med gjeldende rett, jf. blant annet Rt. 2015 s. 1286. Slik Aller ser det, bør en lovfesting derfor være uproblematisk. En lovfesting vil bidra til å klargjøre rettstilstanden og fjerne enhver eventuell tvil omkring spørsmålet om utlevering av uredigert og upublisert materiale.

2.5 Forklaringsforbud (pkt. 9)

Det er Allers oppfatning at det bør innføres en hovedregel om et prosessrettslig forklaringsforbud med et så snevert unntak som mulig. En slik regel vil bidra til å gi kilden en ytterligere sikkerhet for sitt vern. Selv om endringen tilsynelatende vil ha mer formell enn praktisk betydning, vil tryggheten for kilden nettopp ligge i den formelle, forutsigbare rettslige posisjonen kilden sikres.

Innføring av et forklaringsforbud henger tett sammen med en eventuell innføring av en lovfestet taushetsplikt om kilders identitet, som også drøftes i Kulturdepartementets høringsnotat. Det må være et samspill mellom medieansvarslovens materielle regler og straffeprosessloven og tvistelovens prosessuelle bestemmelser. Det er derfor fornuftig at en grundigere vurdering av spørsmålet utstår til en taushetspliktbestemmelse er nærmere utredet, slik departementet fremhever.

Aller er enige i at det er en god løsning at forklaringsforbudet følges opp i arbeidet med den nye straffeprosessloven.

2.6 Etterforskningsforbud (pkt. 11)

Allers oppfatter i utgangspunktet standpunktet til Medieansvarsutvalgets mindretall i NOU 2011: 12 som hensiktsmessig hva gjelder forslag om innføring av et etterforskningsforbud. Et forbud vil kunne bidra til å redusere den langsiktige nedkjølende effekt en etterforskning av kilder kan ha.

Samtidig ser Aller også noe potensielle utfordringer som et etterforskningsforbud kan føre med seg. Medieansvarsutvalgets mindretall synes å legge til grunn at et absolutt kildevern er en forutsetning for å innføre et generelt etterforskningsforbud. Mindretallet gir uttrykk for at det vil skapes en dissonans i lovverket hvis det innføres et etterforskningsforbud men ikke et absolutt kildevern. Aller ser dette poenget. Det vil være kunstig å åpne for muligheten til å i

særlige tilfeller kunne fravike kildevernet, men samtidig forbudt å etterforske tilfellene nærmere.

Problemet kunne tenkes avhjulpet gjennom å innføre et snevert unntak fra etterforskningsforbudet, tilsvarende unntaket fra kildevernet. Medieansvarsutvalgets flertall peker imidlertid på et viktig poeng på side 143-144 i NOU 2011: 12:

"Dersom kildevern også sammenfaller med et etterforskningsforbud, veier hensynene i favør av å gjøre unntak i retten til kildevern tyngre enn tidligere."

Aller anerkjenner at dette kan være uheldig. Vurderingene og konsekvensene av et etterforskningsforbud reiser vanskelige spørsmål. Ytterpunktene utgjør på den ene siden situasjoner der et etterforskningsforbud åpner for misbruk som skalkeskjul for en kriminell handling, og på den andre siden der en gjerningspersons kontakt med pressen fører til en nødvendig og viktig etterforskning. Det bør i alle fall være tillatt å etterforske tilfeller hvor kriminelle bevisst bruker kontakt med media for å påberope seg beskyttelse som kilde. Etter Allers oppfatning taler slike misbruksmuligheter for at et absolutt etterforskningsforbud ikke nødvendigvis vil være hensiktsmessig.

Aller har på bakgrunn av det ovenfor nevnte under tvil kommet til at det i praksis vil være utfordringer som gjør det problematisk å innføre et generelt etterforskningsforbud, slik også departementet har konkludert med.

Det kan heller synes viktig å fokusere på å klargjøre, ivareta og utvikle de skranker som lovgivning og praksis setter allerede i dag. Både straffeprosessloven så vel som EMK stiller krav om en fortløpende vurdering av forholdsmessigheten og nødvendigheten av bruken av etterforskningsmetoder som gjør inngrep i kildevernet.

Selv om etterforskning av en kilde kan bidra til en sikring av andre vesentlige samfunnsinteresser, er det viktig å veie dette opp mot den reelle fare for liv eller helse kilden kan stå overfor dersom dens identitet blir kjent. Der tvangsmidler, som kommunikasjonskontroll eller romavlytting, anvendes som ledd i etterforskningen, må bruken av disse hele tiden konsekvent vurderes opp mot lovligheten og nødvendigheten av inngrepet.

Oslo, den 31. januar 2019

Med vennlig hilsen



Ingrid Skogrand,
Direktør Aller Media