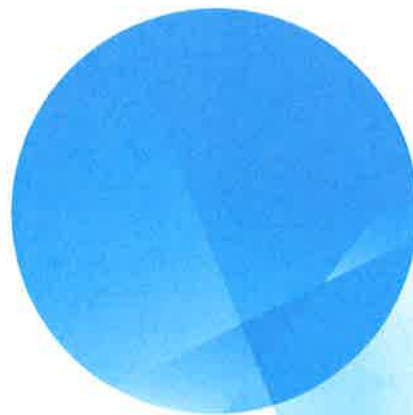




Forsvarsdepartementet

Deres ref./dato:
2016/2321-2/FD V 3/MHO

Vår ref.:
ONYH/ASTO

Dato:
7. februar 2017

Høringsuttalelse – forslag til lov om opptak og bruk av informasjon om skjermingsverdige objekter, militære anlegg og områder, og bunnforhold

1. Innledning

Vi viser til forslag om opptak og bruk av informasjon om skjermingsverdige objekter, mv som er sendt på høring med høringsfrist 7. februar 2017.

NRK har ikke mottatt høringssaken, men er likevel gjort kjent med høringen og kan derfor avgi uttalelse innen fristen. Vi ber departementet sikre at senere høringssaker sendes til rett adresse.

NRK mener det ikke bør innføres en bestemmelse som nedlegger forbud mot å gjøre opptak av eller bruke informasjon som gjelder skjermingsverdige objekter. Videre mener NRK det bør tydelig fremkomme at journalistisk virksomhet kan tilsi at det gjøres unntak fra forbudet mot om opptak og bruk av informasjon om militære anlegg/områder og bunnforhold. Vi vil i det følgende redegjøre nærmere for vår vurdering.

2. Forbudet mot opptak og bruk av informasjon om skjermingsverdige objekter mv.

Forsvarsdepartementet har foreslått følgende lovbestemmelse i § 3:

"Det er forbudt å gjøre opptak av eller på annen måte bruke informasjon som gjelder skjermingsverdige objekter eller militære anlegg og områder, dersom det kan skade rikets selvstendighet, sikkerhet og andre vitale nasjonale sikkerhetsinteresser om informasjonen blir kjent for

uvedkommende. Forbudet gjelder også for aktivitet som pågår i eller ved slike skjermingsverdige objekter eller militære anlegg og områder.

Departementet kan gi tillatelse til å gjøre opptak av eller på annen måte bruke informasjon som nevnt i første ledd.

Departementet gir forskrift om opptak og bruk av informasjon om skjermingsverdige objekter eller militære anlegg og områder og om hvilke objekter og militære anlegg og områder som rammes av forbudet i første ledd." [Vår understrekning]

Bestemmelsen om skjermingsverdige objekter, er en helt ny bestemmelse. Når det gjelder militære anlegg og områder, medfører bestemmelsen en utvidelse i forhold til gjeldende rett - både fordi den gjelder informasjon om militære anlegg/områder (ikke bare kart, skisser, fotografier eller beskrivelser som i gjeldende lov) og fordi forbudet også omfatter aktivitet som pågår i og ved slike områder.

Forsvarsdepartementet foreslo i 2014 en bestemmelse om forbud mot å samle inn og offentliggjøre data om skjermingsverdige objekter og militære anlegg/områder. Forslaget møtte den gang massiv kritikk og ble ikke innført.

I forslaget som nå er sendt på høring, er det et vilkår at "*det kan skade rikets selvstendighet, sikkerhet og andre vitale nasjonale sikkerhetsinteresser om informasjonen blir kjent for uvedkommende*". At det settes et slikt "skadekrav" som vilkår, er som utgangspunkt positivt, men kravet er samtidig uklart. Vi frykter derfor at bestemmelsen kan ha en nedkjølende effekt ("*chilling effect*") på medienes rett og plikt til å informere om forhold av offentlig interesse.

NRK kan ikke se at det er nødvendig med et slikt særskilt forbud mot opptak og bruk av informasjon som gjelder skjermingsverdige objekter. Den nylig innførte straffeloven har egne bestemmelser som skal beskytte rikets selvstendighet, sikkerhet og andre vitale sikkerhetsinteresser, jf. blant annet lovens kapittel 17 om vern av Norges selvstendighet og andre grunnleggende nasjonale interesser.

Forslaget er dessuten problematisk fordi lovbegrepet "Skjermingsverdige objekter" er definert svært vidtfavnende. Forbudet vil derfor kunne omfatte bygninger som det er av offentlig interesse å publisere informasjon om. I følge sikkerhetslovens § 17 skal "skjermingsverdige objekter" utpekes på følgende måte:

"Hvert enkelt departement utpeker skjermingsverdige objekter innen sitt myndighetsområde. Objekteier plikter overfor departementet å foreslå hvilke objekter som er skjermingsverdige. Utvelgelse av skjermingsverdige

objekt skal skje på grunnlag av en skadevurdering, hvor det innenfor lovens formål særlig tas hensyn til objektets:

- a) betydning for sikkerhetspolitisk krisehåndtering og forsvar av riket,*
 - b) betydning for kritiske funksjoner for det sivile samfunn,*
 - c) symbolverdi, og*
 - d) mulighet for å utgjøre en fare for miljøet eller befolkningens liv og helse.*
- I skadevurderingen skal det også tas hensyn til akseptabel tidsperiode for funksjonssvikt, mulighet til å gjenopprette funksjonalitet, og hensynet til objektets betydning for andre objekter."*

Skjermingsverdige bygg kan blant annet være bygg som huser landets ledelse eller bygg med symbolverdi der det er vanskelig å se at fotografering eller publisering på noen måte medfører fare for rikets sikkerhet. Derimot vil det typisk nettopp ha allmenn interesse å publisere fotografier og/eller opptak fra slike bygg eller aktivitet som pågår ved eller i slike objekter.

Forsvarsdepartementet har i høringsnotatet ikke kommentert forholdet til straffeloven, og heller ikke utdypet behovet for å innføre et særskilt forbud mot opptak og bruk av informasjon om skjermingsverdige objekter. Forholdet til medienes rolle i et demokratisk samfunn er heller ikke vurdert.

Notatet mangler også en nærmere beskrivelse av hva som vil kreves for at skadekravet anses oppfylt og gis ikke konkrete eksempler på tilfeller der forbudet vil være aktuelt. Derimot synes notatet å forutsette at det i forskriftene kan fastsettes hvilke objekter som skal omfattes av forbudet, uten at det i hvert enkelt tilfelle må foretas en konkret vurdering av om skadekravet er oppfylt. Slik er det også formulert i loven, som gir hjemmel for å forskriftsfeste hvilke objekter "som rammes av forbudet". Forslaget kan følgelig leses slik at objekter vil kunne omfattes av forbudet uavhengig av om opptak eller bruk av slik informasjon medfører skade på rikets selvstendighet, sikkerhet eller andre vitale nasjonale sikkerhetsinteresser.

Dersom et slikt forbud likevel innføres, mener NRK dette må begrenses til tilfeller der det er klart at opptak eller bruk av slik informasjon vil skade rikets selvstendighet, sikkerhet eller andre vitale nasjonale interesser.

Forbudet må videre avstemmes mot hensynet til ytringsfriheten og medienes rolle i et demokratisk samfunn. Notatet inneholder som påpekt, ingen drøftelse av forholdet til ytringsfriheten eller medienes rolle. Mediene skal gi befolkningen informasjon av allmenn interesse, og en av medienes viktigste oppgaver i et demokratisk samfunn er nettopp å ha en kontrollerende funksjon overfor maktfaktorer i samfunnet – være en "offentlig vaktbikkje".

Vi viser her til forarbeidene til den nye straffeloven, der det uttales at medienes rolle bør sikres et utvidet vern mot straffeforfølgning for innsamling av hemmelig informasjon, at det alltid må foretas en interesseavveining mot de hensyn som tilsier avsløring av informasjonen, og at inngrep i ytringsfriheten begrunnet i rikets sikkerhet kun kan tillates dersom det foreligger en reell fare for rikets sikkerhet.

Straffelovkommisjonen uttalte i NOU 2003:18, punkt 6.2.3, blant annet følgende:

"Ytringsfrihet oppfattes i dag som et grunnleggende rettsstatlig prinsipp og en avgjørende forutsetning for den politiske frihet og demokratiet i det hele. Det gjelder ikke bare ytringsfrihet i snever forstand, som friheten til å ytre seg i samfunnets ordskifter, men også friheten til å skaffe seg opplysninger som grunnlag for egne meninger. Ytringsfrihet har en vesentlig side mot den kontroll av offentlig og privat maktutøvelse som først og fremst massemedier står for, og som ses som avgjørende for muligheten til å kunne avsløre overgrep i stadig mer komplekse samfunn.

...

Som drøftelsen under 7.1.2 viser, er utvalget av den oppfatning at pressens kontrolloppgave tilsier et utvidet vern mot strafforfølgning i forhold til dagens regler.

...

Etter utvalgets oppfatning er det innenfor området av de nasjonale interesser som utvalget beskjeftiger seg med, jf nedenfor under 7.1.2, grunn til å skjelne mellom på den ene side innsamling og mottak av opplysninger som skjer med aktverdig grunn - eksempelvis som ledd i pressens kontrollfunksjon - og på den annen side avsløring av slike opplysninger. Men de motstående interesser må avveies; de interesser som tilsier avsløring, kan tenkes å ha en slik overvekt i forhold til sikkerhetsinteressene at avsløringen ikke oppfattes som rettsstridig, jf uttalelser om dette så vel i Gleditsch/Wilkes-saken som i den første Ikkevold-saken."
[Vår understrekning]

Departementet sluttet seg til Straffelovkommisjonens uttalelser og uttalte bl.a. følgende i Ot.prp.nr 8 (2007 – 2008), punkt 7.3.2:

"Utvalget fremhever at pressens mulighet til å samle inn hemmelig informasjon har stor betydning for dens mulighet til å vareta sin kontrolloppgave. Dette hensynet er tillagt stor vekt av Den europeiske menneskerettighetsdomstol (EMD). Utvalget konkluderer med at pressens kontrolloppgave først og fremst tilsier et utvidet vern mot strafforfølgning for innsamling av hemmelig informasjon.

...

Som Ytringsfrihetskommisjonen viser departementet til at det må foretas en avveining i det konkrete tilfellet mellom hensynene bak begrensningen og hvor alvorlig den griper inn i og forstyrrer de tre prosesser ytringsfriheten verner, dvs. «Sandhedssøgen, Demokrati og Individets frie Meningsdannelse». Departementet er enig i at inngrep i ytringsfriheten begrunnet i rikets sikkerhet bare bør foretas når en aktuell, ikke imaginær, fare foreligger." [Vår understrekning]

Som det fremgår, gir forarbeidene klart uttrykk for at pressens rolle i et demokratisk samfunn tilsier et utvidet vern mot straffeforfølgning - ikke et innskrenket vern, slik de foreslåtte reglene legger opp til.

Videre følger det av EMK artikkel 10 at ethvert inngrep i ytrings- og informasjonsfriheten må, for å være lovlig, oppfylle kravene i artikkel 10 nr. 2. Dette innebærer blant annet at inngrepet må være nødvendig i et demokratisk samfunn. Det følger av lang og sikker praksis fra EMD at mediene er gitt et særskilt vern etter EMK artikkel 10, og at nødvendighetskravet betyr at det må foreligge et tvingende samfunnsmessig behov («*pressing social need*») for å gjøre inngrep i ytrings- og informasjonsfriheten. For å avgjøre om nødvendighetskravet er oppfylt, må det foretas en vurdering av sakens allmenne interesse veid opp mot eventuelle hensyn som taler mot innsyn. Jo større allmenn interesse saken har, desto viktigere mothensyn må foreligge før nødvendighetskravet er oppfylt.

EMK artikkel 10 om ytrings- og informasjonsfrihet verner ikke bare ytringsfrihet i snever forstand, men også retten til å samle inn informasjon uten inngrep fra offentlig myndigheter, jfr. eksempelvis EMD-dommene *Dammann mot Sveits* av 25. april 2006, *Gsell mot Sveits* av 8. 2009 og *Schweizerische Radio- und Fernsehgesellschaft mot Sveits* av 21. juni 2012. Dette er også stadfestet av Høyesterett, jfr. blant annet Rt-2013-374 som i avsnitt 50 understreket pressens viktige rolle som offentlig vaktbikkje og at pressens innsamlings- og undersøkelsesfase krever særskilt beskyttelse:

*"Pressen har en anerkjent og viktig funksjon som vokter av blant annet organer og personer som utøver offentlig myndighet, herunder domstoler og andre aktører i rettspleien. Dette er også fremhevet av EMD, blant annet i Tarsasag-saken, der funksjonen som «watchdog» trekkes frem i avsnitt 26. Også i andre sammenhenger har EMD gitt uttrykk for behovet for å beskytte journalisters muligheter til å foreta undersøkelser. Saken *Dammann mot Sveits* (EMD 25. april 2006) (EMD-2001-77551) gjaldt en journalist som ble ilagt en bot for over telefon å ha mottatt konfidensielle opplysninger fra en underordnet assistent ved påtalemyndighetens kontor. Saken gjaldt altså journalistens arbeid på undersøkelsesstadiet. Domstolen ga uttrykk for at denne fasen «called for the closest scrutiny on*

account of the great danger represented by the sort of restriction on freedom of expression», jf. Information Note on the Court's case-law No. 85

Etter artikkel 10 må følgelig sakens allmenne interesse veies opp mot den eventuelle skade handlingen kan påføre rikets sikkerhet eller nasjonale interesser. Og det må foreligge et tvingende samfunnsmessig behov for det, før pressen kan nektes opptak eller bruk av slik informasjon.

Dette gjelder også i forhold til sikkerhetsgradert informasjon. EMD har understreket at media har en særskilt viktig funksjon i forhold til informasjon som er hemmeligstemplett. I EMDs storkammeravgjørelse Stoll mot Sveits av 10.12.2007, avsnitt 110 og 111, uttales bl.a. følgende:

"Press freedom assumes even greater importance in circumstances in which State activities and decisions escape democratic or judicial scrutiny on account of their confidential or secret nature. The conviction of a journalist for disclosing information considered to be confidential or secret may discourage those working in the media from informing the public on matters of public interest. As a result, the press may no longer be able to play its vital role as "public watchdog" and the ability of the press to provide accurate and reliable information may be adversely affected (see,...).

This is confirmed in particular by the principle adopted within the Council of Europe whereby publication of documents is the rule and classification the exception (see ...). Similarly, the Inter-American Commission on Human Rights has taken the view that the disclosure of State-held information should play a very important role in a democratic society because it enables civil society to control the actions of the government to which it has entrusted the protection of its interests (see ...). [Vår understrekning]

NRK mener det ikke er behov for et forbudet som omfatter skjermingsverdige objekter. Forslaget er som fremhevet problematisk i forhold til ytringsfriheten og EMK artikkel 10. Det bør under enhver omstendighet ikke innføres uten at det samtidig gjøres klart at forbudet bare får anvendelse der det fremstår som klart at opptak eller bruk av slik informasjon vil skade rikets selvstendighet, sikkerhet eller andre vitale nasjonale interesser. Videre må hensynet til ytringsfriheten og medienes rolle i et demokratisk samfunn ivaretas.

3. Forbud mot opptak og annen bruk av informasjon om bunnforhold

Forsvarsdepartementet foreslår også en bestemmelse om forbud mot opptak og bruk av informasjon om bunnforhold som kan skade rikets selvstendighet, sikkerhet og andre vitale nasjonale sikkerhetsinteresser.

NRK har langt på vei tilsvarende innvendinger mot denne bestemmelsen. Notatet inneholder ingen vurdering av bestemmelsen opp mot ytringsfriheten og medienes rolle. Heller ikke i forhold til denne bestemmelsen er mediene nevnt blant aktører som kan ha behov for tilgang til og bruk av informasjon om bunnforhold.

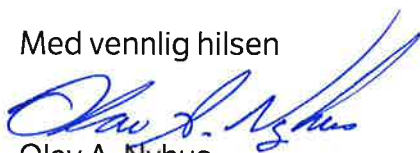
Notatet synes å legge til grunn at all informasjon om bunnforhold som er mer enn 30 meter dyp og har en oppløsning på mer enn 50 x 50 meter vil oppfylle skadekravet, jf. notatets punkt 3.4. En slik praktisering vil være i strid med ytringsfriheten og EMK artikkel 10. Dersom pressen som del av sin research-fase eksempelvis ønsker å gjøre opptak av et skipsforlis eller naturfloraen dypere enn 30 meter, må det være adgang til det og det vil selvsagt ikke komme i konflikt med rikets sikkerhet eller nasjonale sikkerhetsinteresser. Et slikt forbud vil ha en betydelig videre rekkevidde enn formålet tilsier, hvilket synes å være å ramme en mer systematisk kartlegging av norskekysten. Dersom forbudet skal innføres, må det gjøres unntak for journalistisk virksomhet.

4. Oppsummering

NRK mener forslagene til nye straffebestemmelser er problematiske i forhold til ytrings- og informasjonsfriheten og de rettigheter mediene er gitt etter EMK artikkel 10. Bestemmelsene kan under enhver omstendighet ikke innføres uten en grundig vurdering av disse hensynene.

NRK kan ikke se at det er behov for et forbud mot opptak og bruk av skjermingsverdige objekter og anmoder derfor om at slike objekter ikke omfattes av forbudet. Om en slik forbudsbestemmelse likevel innføres, må det tydeliggjøres at journalistisk virksomhet unntas i forhold til begge straffebudene.

Med vennlig hilsen



Olav A. Nyhus

Direktør

Juridisk, rettigheter og personal

olav.nyhus@nrk.no