

Forsvarsdepartementet
postmottak@fd.dep.no

06. februar 2017
Deres referanse: 2016/2321-2/FD V 3/MHO

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

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.

Vi viser til høringsbrev av 13. desember 2016, og vil gjerne kommentere spørsmål knyttet til det som er våre respektive organisasjoners kjernearbeidsområder: ytringsfrihet og redaksjonelle mediers arbeidsvilkår.

1. Bakgrunn

Innledningsvis vil vi påpeke at vi finner det svært uheldig at departementet i sin redegjørelse av bakgrunnen for foreliggende forslag, kun henviser til Prop. 86 L (2014-2015) «Midlertidig lov om beskyttelse av og kontroll med geografisk informasjon av hensyn til rikets sikkerhet». For den vanlige leser av høringsnotatet gis det med andre ord ingen direkte forklaring på hvorfor vi i en periode har hatt en midlertidig lov, og hvorfor en lovendring på området nå er påkrevd. Flere vil nok ikke gå nærmere inn i proposisjonens detaljer, og dermed svekkes hele grunnforståelsen av foreliggende høringsnotat.

Av pedagogiske grunner mener vi det skulle vært viet større plass i lovgivningsprosessen til å forklare at bakgrunnen for Stortingets vedtak om å oppheve lov om forsvarshemmeligheter § 3, var at bestemmelsen var problematisk sett opp mot ytringsfriheten, jf. blant annet NOU 2003:18 punkt 7.4.2 og Ot. prp. nr. 8 (2007-2008) punkt 7.13.3.

Hovedoppgaven til Forsvarsdepartementet i denne prosessen er med andre ord «å finne en bedre balanse mellom det nasjonale behovet for hemmelighold og det sivile samfunnets behov for informasjon», jf. Prop. 86 L (2014-2015) punkt 1. Slik høringsnotatet er formulert, gir det etter vår mening få signaler om at departementet har latt denne overordnede føringen fra lovgiver være styrende for forslaget til ny lov.

I forlengelsen av dette finner vi det skuffende at departementet i arbeidsprosessen med foreliggende forslag, ikke har forsøkt å komme i tettere dialog med grupper som kan ha et særlig behov for den aktuelle informasjon som reguleres av foreslåtte lov, f.eks. mediene.

2 Hovedpoenget i vår uttalelse

Hovedpoenget i vår uttalelse er at vi mener foreliggende forslag er for tynt utredet. Departementet burde etter vårt syn ha utdypet og forklart nærmere hva som ligger i de konkrete forslagene til ny lov på området. Så lenge departementet ikke viser med eksempler eller angir konsekvensene av de nye forslagene, er det vanskelig å ta stilling til dem. En så tynn utredning vil etter vår mening også skape dårligere føringer for bruken av den nye loven.

Slik vi forstår forslaget, angis et forbud som fremdeles favner altfor vidt, og som ikke i tilstrekkelig grad vil ta hensyn til sivile interessers behov for åpenhet rundt samfunnsnyttig informasjon.

Vi mener at forslag til lov om opptak og bruk av informasjon om skjermingsverdige objekter, militære anlegg eller områder og bunnforhold, ikke kan vedtas før det er grundigere utredet, bl.a. i lys av Den europeiske menneskerettskonvensjon (heretter EMK) artikkel 10 om ytringsfrihet.

3. Formålsbestemmelsen i utkast § 1 annet ledd

Til tross for at departementet skriver at det erkjennes at en rekke sivile interesser har et stort behov for tilgang til samfunnsnyttig informasjon, tilføyes dette kun som et nytt formål om at det så langt som sikkerhetsmessig forsvarlig, skal legges til rette for at informasjonen blir tilgjengelig.

At hovedpoenget med denne lovendringer altså er plassert i en formålsbestemmelse uten rettslige virkninger, er for oss på grensen til provokasjon. Skal bestemmelsen ha noen verdi, mener vi prinsippet må inntas som en klar pliktregel, slik at det kan medføre rettslige konsekvenser dersom det brytes. Prinsippet må etter vårt syn også utredes i lys av EMK artikkel 10, se punkt 4.

4. Vilkåret om å «skade rikets selvstendighet, sikkerhet og andre vitale nasjonale sikkerhetsinteresser om informasjon blir kjent for uvedkommende» i utkast § 3 første ledd

For å gi samfunnet bedre tilgang til informasjon, er det etter vårt syn i utgangspunktet positivt at forbudet innskjerpes, slik at det kun skal gjelde «dersom det kan skade rikets selvstendighet, sikkerhet og andre vitale nasjonale sikkerhetsinteresser om informasjonen blir kjent for uvedkommende». Men så lenge det ikke ligger noen nærmere forklaring om hvordan dette vilkåret skal forstås, sitter vi likevel igjen med flere spørsmål enn svar.

For det første lurer vi på hva som ligger i disse begrepene. Skal f.eks. forslaget tolkes i lys av offentleglova § 21, slik at «fjerntliggjande og små farar for skadeverknader» vil falle utenfor? (Se «Rettleiar til offentleglova» s. 136.) Skal f.eks. virksomheten til politi, brannvesen og det sivile samfunnets beredskapsopplegg falle innenfor begrepet «andre vitale nasjonale sikkerhetsinteresser»? Med så lite veiledning om vilkårene, er vi redde for at de ulike departementene på skjønsmessig grunnlag vil forstå og tolke loven ulikt.

For det andre kan vi ikke forstå hvordan en statisk lovgivning, som departementet foreslår, kan være i tråd med EMK artikkel 10. Slik departementet tenker seg en fremtidig lovregulering på området, vil de skjermingsverdige objektene, militære anlegg og områdene som oppfyller dette vilkåret, bli opplistet helt konkret i en forskrift. Etter vårt syn må imidlertid et slikt forbud, vurderes konkret i det enkelte tilfellet. Det er etter vår mening *umulig på forhånd* å fastsette med endelig rettslig virkning hvilke objekter, anlegg og områder som skal falle innenfor forbudet.

Innskrenkninger i ytringsfriheten må iht. EMK artikkel 10 annet ledd være «nødvendig i et demokratisk samfunn». I denne vurderingen skal det foretas en interesseavveining av de motstridende hensyn *i den konkrete saken*, jf. f.eks. EMD Stoll mot Sveits av 10.012.2007 (se særlig avsnittene 110 og 128). Det må foreligge et tvingende samfunnsmessig behov, før pressen kan nektes å innhente slik informasjon.

Ta et eksempel: Vi antar at statsministerboligen vil anses som et skjermingsverdig objekt i fremtidig lovgivning. Om det vil være forbudt med opptak og bruk av informasjon om denne bygningen, må etter vår mening sees i lys av den konkrete situasjon. Ved en forsvarsøvelse i bygget, kan det f.eks. være at opptak av øvelsen vil avsløre utrustningen av Forsvaret. Men ved budsjettforhandlinger i boligen, og politikere som blir intervjuet inn og ut av porten, kan naturligvis ikke mediene stenges ute av denne dekningen på grunn av lovens forbud. Eller hva om det begynte å brenne i boligen? Skal ikke mediene dekke denne hendelsen? Vi etterlyser her en nærmere avklaring av hvordan de konkrete objektene, anleggene og områdene kan falle innenfor forbudet.

5. Skjermingsverdige objekter i utkast § 3 første ledd

Den mest omfattende endringen departementet foreslår, er at loven skal gjelde for skjermingsverdige objekter. Dette vil være en omfattende innskjerping av dagens regelverk, og vil innebære at enkelte sivile objekter kan få tilsvarende beskyttelse som militære anlegg og områder.

Skjermingsverdige objekter kan f.eks. være bygg som huser landets ledelse eller bygg med symbolverdi. Det vil typisk være av stor allmenn interesse å publisere bilder av slike bygg, og derfor mener vi at innskrenkninger i opptak og bruk av informasjon om slike objekter, kun kan skje etter *en konkret vurdering* i den enkelte sak, jf. punkt 4.

6. Aktiviteten som pågår i eller ved slike skjermingsverdige objekter eller militære anlegg og områder i utkast § 3 første ledd

Etter departementets oppfatning vil det være like stort behov for å kontrollere og beskytte aktiviteten som pågår i eller ved disse objektene, anleggene og områdene. Dette vil også være en omfattende innskjerping av dagens regelverk, og likevel har departementet ikke forsøkt å forklare hvordan forslaget skal forstås.

Hvordan skal vi f.eks. forstå «ved» skjermingsverdige objekter eller militære anlegg og områder? Er det rett ved? Like ved? Et stykke unna? Vil konsekvensen av forslaget kunne innebære at handlinger som er vanlige og i samfunnets allmenne interesse, men som foregår like i nærheten av et militært anlegg, skal omfattes av forbudet?

7. Opptak og bruk av informasjonen i utkast § 3 første ledd

Igjen foreslår departementet en innskjerping i forhold til gjeldende rett, og understreker at det i fremtidig lovgivning bør være uten betydning hvordan informasjon brukes eller videreformidles. Det understrekes bl.a. at det ikke er nødvendig at informasjonen offentliggjøres eller mangfoldiggjøres for å kunne skade nasjonale sikkerhetsinteresser. «Det er tilstrekkelig at den blir gjort tilgjengelig for aktører som har evne og vilje til å true rikets sikkerhet», skriver departementet. (Våre understrekninger.)

Vi mener at dette kan innebære at straffeforbereidende handlinger kan falle innenfor forbudet, noe som det klart er advart mot i Ot.prp. nr. 8 (2007-2008) punkt 7.13.3. I det minste vil en slik bestemmelse kunne være problematisk for mediene som «mer tilfeldig» kommer i besittelse av f.eks. skjermingsverdig informasjon eller som selv «produserer» slik informasjon, sml. Ot.prp. nr. 49 (1996-97) s. 28.

8. Tillatelse til å bli unntatt forbudet i utkast § 3 annet ledd

Vi mener at medier som ber om en slik tillatelse i saker av allmenn interesse, på bakgrunn av EMK artikkel 10 må settes i en særstilling. Medienes mulighet til å samle inn og sammenstille informasjon har stor betydning for deres mulighet til å ivareta sin kontrolloppgave.

EMK har i stadig sterkere grad blitt lagt til grunn i norske rettssaker som gjelder pressens adgang til informasjon. Vi viser her til Treholtinnsynsaken HR-2013-641-A, som gjaldt innsyn i opptakene fra Treholtsaken i 1985, og Fengslingsvideosaken HR-2015-02536-A, som omhandlet innsyn i opptakene fra et videoovervåkingskamera hos Oslo legevakt. I begge sakene la Høyesterett til grunn at EMK artikkel 10 kommer direkte til anvendelse ved spørsmålet om journalisters tilgang til informasjon. Her heter det bl.a. at:

«Jo større samfunnsinteresse det er knyttet til en sak, jo større behov er det for at forholdene legges til rette for at pressen gis mulighet til å fylle sin funksjon på tilfredsstillende måte.»

(i avsnitt 53 i Treholtinnsynsaken/Fengslingsvideosaken avsnitt 65)

9. Forskrift om kontroll med informasjon innhentet ved bruk av luftbårne sensorsystemer

Departementet presiserer at foreliggende forslag må tilpasses forskrift om kontroll med informasjon innhentet ved bruk av luftbårne sensorsystemer, dersom skjermingsverdige objekter også skal omfattes. Vi tolker denne presiseringen slik at dermed vil også slike objekter falle innenfor såkalte «restriksjonsområder».

Vi vil her minne om vår tidligere høringsuttalelse av 4. januar i år vedrørende forslag til regler om restriksjoner for bruk av luftbårne sensorer (Samferdselsdepartementet referanse 15/404 og Forsvarsdepartementet referanse 2015/3444-4/FD V3/MHO). Her påpekte vi at forslagene om regler om restriksjonsområder for bl.a. medienes bruk av droner inneholder en del begreper som ikke er entydige, og som vi frykter vil skape forvirring. Vi frykter at dette vil ytterligere bli forsterket, dersom foreliggende forslag blir gjennomført. Når f.eks. Forsvarsdepartementets forskriftsforslag kun omfatter områder med *militære* restriksjoner, er det for oss uforståelig hvordan alle skjermingsverdige objekter kan falle innenfor denne kategorien. Skjermingsverdige objekter omfatter f.eks. også enkelte større *private* bedrifter som har beredskapsfunksjoner, bl.a. visse elektronikkfirmaer og oljeraffinerier, jf. Ot.prp. nr. 49 (1996-97) s. 27. Vi mener det også klart og entydig må avklares hvem som kan opprette restriksjonsområdene iht. foreliggende lovforslag.

10. Straff i utkast § 6

Når departementet foreslår å videreføre nåværende strafferamme, mener vi unntak må gjøres av hensyn til at medienes viktigste oppgave i et demokratisk samfunn er å ha en funksjon som «offentlig vaktbikkje» overfor maktfaktorer. Journalister har fått et utvidet vern mot straffeforfølgning for innsamling av konfidensiell informasjon, jf. blant annet Ot.prp. nr. 8 (2007-2008) punkt 7.3.2, NOU 2003:18 punkt 6.2.3 og 7.1.2. Tilsvarende vern må også etableres i denne lov.

11. Forholdet til sikkerhetsloven

Uten nærmere drøftelse, viser departementet til at forslaget kan «utfordre enkelte lovbestemte krav og konkrete behov for informasjon». Etter vår mening bryter forslaget med prinsippene i miljøinformasjonen §§ 12 og 17 annet ledd. Her opprampses visse opplysninger som ansees så viktig for allmennheten, at de alltid skal gis ut. Det gjelder f.eks. informasjon om helseskadelig forurensning. Forslaget til ny lov må derfor justeres i forhold til disse bestemmelsene.

Med vennlig hilsen

Norsk Presseforbund



Nils E. Øy
generalsekretær (kst)

Norsk Journalistlag



Ina Lindahl Nyrud
advokat

Norsk Redaktørforening



Arne Jensen
generalsekretær

—