Norsk Redaktørforening

Styremøte 2019-02-05 Oslo

AJ

**Sak 2019-06: Høringsuttalelser**

Siden styrets møte 5. desember har sekretariatet avgitt to høringsuttalelser:

1. Felles skriftlig innspill til finanskomiteen, knyttet til muntlig høring om nytt register over reelle rettighetshavere. Det skriftlige notatet følger som vedlegg 1. Opptak fra den muntlige høringen finnes [her](https://www.stortinget.no/no/Hva-skjer-pa-Stortinget/Videoarkiv/Arkiv-TV-sendinger/?mbid=/2018/H264-full/Hoeringssal1/12/13/Hoeringssal1-20181213-102846.mp4&msid=74&dateid=10004249) (opptaket med medieorganisasjonene starter på ca 13 minutter).
2. Felles skriftlig innspill til helse- og omsorgskomiteen i forbindelse med [to representantforslag](https://www.stortinget.no/no/Hva-skjer-pa-Stortinget/Horing/horing/?h=10004025) knyttet til hemmelighold av enhetspriser på medisiner. Opptak fra den muntlige høringen finnes [her](https://www.stortinget.no/no/Hva-skjer-pa-Stortinget/Videoarkiv/Arkiv-TV-sendinger/?mbid=/2019/H264-full/Hoeringssal2/01/31/Hoeringssal2-20190131-101259.mp4&msid=121&dateid=10004272) (opptaket med medieorganisasjonene starter på ca 10.45).

Sekretariatet har for øyeblikket følgende saker til eventuell høringsuttalelse:

1. [Nye kildevernregler](https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing---endringer-i-reglene-om-kildevern-i-straffeprosessloven-og-tvisteloven/id2611678/) – frist 2019-02-15 (opprinnelig 2019-02-01)
2. [Ny lov om etterretningstjenesten](https://www.regjeringen.no/no/dokument/hoyringar/id1763/?ownerid=380) - frist 2019-02-12
3. [Ny lov om forretningshemmeligheter](https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-om-utkast-til-ny-lov-om-vern-av-forretningshemmeligheter/id2620301/) – frist 2019-02-15
4. [Ny fjellov](https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing---nou-201811-ny-fjellov/id2608828/) – frist 2019-02-28

Som nevnt i forslag til styrets møte 5. desember går sak 1) rett til kjernen av noe av begrunnelsen for Stortingets anmodning om en egen medieansvarslov. Da var imidlertid allerede arbeidet med en ny straffeprosesslov i gang, og det var klart at Kulturdepartementet ville vise til dette i forbindelse med medieansvarsloven.

I forlengelsen av forslagene til endring i straffeprosessloven har så Justisdepartementet sendt på høring forslag om parallelle endringer i straffeprosessloven og tvisteloven, med henvisning både til forslag fra straffeprosesslovutvalget og arbeidet med en egen medieansvarslov. Gjennom en felles henvendelse har vi fått utsatt høringsfristen til 15. februar. Vi har et uformelt samarbeid med Norsk Presseforbund, Norsk Journalistlag og NRK om denne høringen, men finner det riktig å avgi en egen høringsuttalelse. De ulike instansene vil trolig heller ikke ende på samme standpunkt i alle spørsmål. Et utkast til uttalelse følger som vedlegg 3, men er altså under bearbeiding.

Sak 2) berører også kildevernet, om enn ikke så direkte. Forslaget om bulkinnsamling av data (riktignok ikke primært rettet inn mot norske borgere i Norge) kommer i forlengelsen av utredningen om såkalt digitalt grenseforsvar. Det åpner for massiv innsamling og lagring av både metadata og innholdsdata.

Sak 3) gjelder primært endringer i prosesslovgivningen, endringer som kan ha betydning for hvilke restriksjoner som i visse tilfeller kan legges på adgangen til rettsreferater.

Sak 4) er, som tidligere nevnt, interessant fordi det blant annet omhandler graden av innsyn i fjellstyrenes virksomhet. Her kommer vi etter alle solemerker til å inngi felles uttalelse med primært Norsk Journalistlag og Norsk Presseforbund.

Både i sak 2), 3) og 4) er vi i kontakt med andre medieorganisasjoner, og det kan også bli aktuelt å levere felles høringsuttalelser.

I møtet 5. desember ga styret sekretariatet fullmakt til – alene eller sammen med andre medieorganisasjoner – å avgi høringsuttalelse til sak 1), 2) og 4). Vi ber om å få fornyet det vedtaket, men nå supplert med høringssaken om forretningshemmeligheter, som altså har kommet til etter styrets desember-møte.

Forslag til vedtak:

Sekretariatet får fullmakt til å avgi høringsuttalelse – alene eller sammen med andre medieorganisasjoner – i høringssaker 1) – 4).

Vedlegg 1

**Høring i Stortingets finanskomité – 13. november 2018**

**Lov om register over reelle rettighetshavere - Prop. 109 L (2017-2018)**

1. **Bakgrunn**

Medieorganisasjonene Norsk Presseforbund, Norsk Journalistlag og Norsk Redaktørforening vil innledningsvis og for ordens skyld minne finanskomiteen om at et register over reelle rettighetshavere, slik det er foreslått i denne proposisjonen, ikke vil kunne erstatte et digitalt og oppdatert aksjonærregister, slik Stortinget har bedt regjeringen om gjennom anmodningsvedtak nr 496 (2013-2014). Vi er derfor glade for at næringskomiteen, enstemmig, i Innst. 8 S (2018-2019) har understreket at *«arbeidet med å følge opp anmodningsvedtak nr. 496 om å etablere en offentlig løsning om eiere av aksjeselskaper ikke er ferdigstilt med Prop. 109 L (2017–2018), og at dette arbeidet nå må videreføres og sluttføres.»*

1. **Formålet**

I følge proposisjonens innledende kapittel er et vesentlig poeng med innføring av et register over reelle rettighetshavere til juridiske personer «å motvirke misbruk av disse enhetene til hvitvasking, terrorfinansiering og annen kriminalitet.»

Åpenhet, innsyn og tilgang til informasjon er nøkkelen til bekjemping av hvitvasking, korrupsjon og terrorfinansiering. Jo flere som har tilgang til nøkkelinformasjon om ulike virksomheters eierforhold og økonomiske disposisjoner, jo bedre er forutsetningene for at både myndigheter, medier, organisasjoner, varslere og publikum kan oppdage og identifisere forhold som dokumenterer den type uregelmessigheter som den foreslåtte lovgivningen er ment å bidra til å avdekke.

For redaksjoner som ønsker å jobbe med å avdekke økonomisk kriminalitet eller andre straffbare handlinger knyttet til økonomiske transaksjoner, finansiering av straffbare handlinger, herunder terrorhandlinger, og organisert kriminalitet ellers, vil tilgang til sikker informasjon om hvem som er eiere og rettighetshavere være et svært viktig arbeidsredskap. Vi har de siste årene sett en rekke eksempler på at journalistisk arbeid har vært utløsende eller medvirkende til at norske myndigheter har kunnet avdekke kritikkverdige forhold knyttet til norske selskaper og generelt til offentlig debatt om hvordan de samme selskapene utøver sitt eierskap. Det vil således også kunne være et viktig bidrag til å oppfylle lovens formål.

1. **Juridiske rammer**

Bakgrunnen for at departementet foreslår at rettighetshaverregisteret skal gis i en egen lov, er at hvitvaskingsloven har en annen formålsbestemmelse og et annet virkeområde. Lov om register over reelle rettighetshavere har et videre nedslagsfelt.

Dersom Finanskomiteen skal følge opp sitt eget anmodningsvedtak fra 2015, om å være et foregangsland på området og beskytte det økonomiske systemet som vi har bygget opp her i landet, må den demokratiske innsynsretten i registeret frigjøres fra en 25 prosent terskelverdi, og innsynsretten i rådataen må sikres både i børsnoterte selskaper og historiske eieropplysninger ti år bakover i tid. Dette er teknisk uproblematisk.

Det er typisk norsk å være god. Da kan ikke komiteen lene seg på begrensninger i en svak utredet hvitvaskingslov, når rettighetshaverregisteret skal etableres. EUs fjerde hvitvaskingsdirektive er kun et minimumsdirektiv. Etter komiteens vedtak i 2015, er dessuten direktivet revidert denne våren. Nå stilles det enda større åpenhetskrav. I foreliggende proposisjon konstaterer likeledes departementet at EMK og EUs personvernforordning «ikke innebærer skranker for nasjonale myndigheters valg om å gi generelle regler om offentlighetens tilgang til opplysninger som er i offentlighetens interesse.»

1. **Praktiske erfaringer**

I 2013 ba journalist Vegard Venli i Kommunal Rapport om innsyn i Skatteetatens aksjonærregister. Toppledelsen i Finansdepartementet ville det annerledes. Gjennom to og et halvt år nektet de ham innsyn – i strid med norsk lov. Så ble de tvunget til å snu. Først av Stortingets ombudsmann for forvaltningen. Så var det denne komiteen som to ganger knesatte prinsippet om at åpenheten om norske eiere – den er betingelsesløs. Ikke bare slo komiteen fast at åpenheten skulle bestå – komiteen slo også fast at Norge skulle få *mer* åpenhet.

Et nytt register skulle vi få, og det skulle være sanntidsoppdatert. Det skulle være bedre enn Skatteetatens aksjonærregister, som nå ligger søkbart for enhver på sider som [aksjeiere.no](https://emea01.safelinks.protection.outlook.com/?url=http%3A%2F%2Faksjeiere.no%2F&data=02%7C01%7Carne.jensen%40nored.no%7Cf763bdc0f32f468adaf108d6607c539e%7C999f71bd9e5d4cbf8c29bb874fc519e1%7C0%7C0%7C636802484435906153&sdata=b2y3v6YmqvsW6RxE9feRN3RIkAP1CHgfr3NHwr3TAOk%3D&reserved=0), [aksjonærregisteret.no](https://emea01.safelinks.protection.outlook.com/?url=http%3A%2F%2Fxn--aksjonrregisteret-wrb.no%2F&data=02%7C01%7Carne.jensen%40nored.no%7Cf763bdc0f32f468adaf108d6607c539e%7C999f71bd9e5d4cbf8c29bb874fc519e1%7C0%7C0%7C636802484435906153&sdata=zsUCjEci1xsQNJQqJdu9Z0z1pT3ZR1W8jWltEXO0GwQ%3D&reserved=0) og DNs søkbare aksjonærregister på nett. Seks år etter at Venli ba om innsyn hos Skatteetaten diskuterer vi et eierskapsregister som - skal vi tro Regjeringen - svarer på denne komiteens bestilling om et register som skulle gjøre Norge til et «foregangsland» på eierskapsåpenhet. Flere saker som har vært publisert med Aksjonærregisteret som kilde, viser imidlertid at løsningen Regjeringen har foreslått, er langt fra å være noe foregangsregister.

Som journalist i Dagbladet avdekket Venli hvordan den anonyme forretningsmannen «Finn Reidar» har latt seg leie ut for å drive selskaper konkurs. 16 av 21 selskaper «Finn Reidar» kontrollerte på konkurstidspunktet, hadde han overtatt eller fått formidlet via et regnskapsfirma i Oslo, drevet av en mann som er straffedømt for økonomisk kriminalitet. Det vi frykter dersom Regjeringens forslag går gjennom, er at regnskapsføreren som hadde vært involvert i selskapene før «Finn Reidar», ikke vil dukke opp i det registeret som Regjeringen nå foreslår.

1. **Historiske data**

For Regjeringen har bedt om en forskriftshjemmel der tilgang til *historiske* data «eventuelt» skal kunne gis til pressen. Men tilgang på historiske data er i dag noe pressen og allmennheten allerede har. Det var nettopp denne tilgangen som gjorde det mulig for Dagbladet å nøste tilbake og finne ut av hvem som *egentlig*hadde vært involvert i 16 av 21 selskaper som «Finn Reidar» hadde slått konkurs.

Tilgangen til historiske data sikres. Og når det gjelder det Regjeringen i proposisjonen betegner som data som legger til rette for kryssøk, er også dette data pressen i dag har tilgang til gjennom Skatteetatens aksjonærregister. Blant flere hundre saker disse grunnlagsdataene har gitt oss siden 2014, er dette tre av dem:

\* 21 Vegvesen-ansatte eier aksjer for millioner hos etatens største leverandører

\* 2.000 lokalpolitikere eier aksjer

\* Varaordføreren i Rana fremforhandlet en millionavtale mellom kommunen og selskapet han kontrollerte – uten at kommunen visste det.

Samtlige tre saker har det til felles at de aldri ville blitt til uten pressens tilgang til store datamengder. Dette er grunnlagsdata som i dag *er*åpne for innsyn. Det er data som gjør det mulig å ikke bare finne ut hvem som eier hvilke aksjer i hvilke selskap, men også data som gjør det mulig å spore opp hvilke selskaper en person kontrollerer helt eller delvis gjennom flere ledd med andre selskaper.

Det bør være samme åpenhet om eierskap i norske selskaper enten det ender med AS, DA, eller er et norskregistrert foretak med forretningsadresse på Cayman Island. Men slik vil det ikke bli dersom dette forslaget fra Regjeringen går gjennom. Da vil man få ett aksjonærregister som gir et fullt innblikk i hvem som eier aksjeselskaper, også vil man få et annet register som forteller hvem som eier en andel på mer enn 25 prosent i alle andre selskapsformer, og for alle dem som ikke har skjult aksjene sine gjennom en forvalterkonto.

1. **Grunnlagsdata**

I fjor høst avdekket Dagbladet hvordan en mann med livsvarig næringsforbud opererte en millionkontrakt på Oslo kommunes byggeplass. Avisen kalte ham «Skyggemaleren». Og Skyggemaleren fikk næringsforbudet etter å ha hvitvasket rundt 58 millioner kroner, stått bak momsbedragerier på 6,5 millioner kroner, dokumentfalsk og bokføringsovertredelser. Oppdraget på kommunens byggeplass fikk han formidlet av en mann med konkurskarantene. Men verken «skyggemaleren» eller mannen med konkurskarantene vil fremgå av Regjeringens foreslåtte register.

For mens Skyggemaleren kontrollerte selskapet ved hjelp av prokura, hadde konkursrytteren flyttet eierskapet til kona før Dagbladet begynte å undersøke saken. Personer som «Finn Reidar» eller «Skyggemaleren» bør ikke få drive selskaper i Norge i skjul fra pressen og i skjul fra offentlige innkjøpere og norske forbrukere. Ei heller bør det være mulig for folk som driver i gråsonen å skjule sitt eierskap ved å lage et ansvarlig selskap der de selv eier 10 prosent - og dermed faller utenfor registeret.

Oppsummert: Vi trenger innsyn i grunnlagsdata om alle typer selskaper i Norge – ikke bare aksjeselskaper, og ikke bare om eiere som ikke bruker forvalterkontoer. Vi trenger tilgang til historiske opplysninger. Prokura og signaturrett gir rett til å opptre på vegne av selskapet. Det bør også registreres i det nye eierregisteret.

1. **Terskelverdier**

Som sagt mener vi man må løsrive seg fra terskelverdien i hvitvaskingsloven, som er på 25 prosent eierandeler eller stemmerettigheter. Vi støtter altså ikke forslaget om å bruke kriteriene i hvitvaskingsloven, slik det foreslås i lovens § 4 (1) siste punktum.   
  
Departementet gjør ingen egne vurderinger av hvorfor terskelen bør setter på 25 prosent, men viser til de vurderinger som gjøres i Prop. 40 L. (2017-2018) om ny hvitvaskingslov. Dette er en annen lov og det ligger som nevnt ingen rettslig forpliktelse til at man følger denne terskelverdien i lov om rettighetsregisteret. Den er heller ikke her spesielt godt begrunnet.   
  
At ordføreren eier eller har eierrettigheter i et selskap er av allmenn interesse, selv om prosentandelen er under 25. Prinsipielt mener vi derfor alle reelle rettighetshavere bør ha plikt til å registreres i eierskapsregisteret. Skal man ha en grense, må den settes så lav som mulig.

1. **Børsnoterte selskaper (forvalterkonto)**

I lovutkastets § 2 (virkeområde) tredje ledd, foreslås det at departementet gjennom forskrift kan gi nærmere regler om hvem som skal være omfattet av loven.

En så generell forskriftshjemmel åpner opp for at departementet velge å unnta børsnoterte selskaper fra registeret. Dette er noe vi, sammen med flere andre organisasjoner (Changemaker, Landsorganisasjonen i Norge, Norsk Øko-Forum, Redd Barna, Tax Justice Network og Unio) advarte mot under høringer av NOU 2016:17. Likevel tar departementet ikke stilling til dette spørsmålet i proposisjonen (punkt 5.5.).

Dermed risikerer vi at opplysninger om reelle eiere på Oslo Børs fremdeles styres av Oslo Børs VPS som er en frivillig ordning. Dette vil svekke kvaliteten på registeret betraktelig.

Vi ber derfor komiteen sørge for at det presiseres – aller helst eksplisitt i loven – at registeret må omfatte børsnoterte selskaper.

1. **Tilgang til informasjon**

I utkastets § 11 legges det opp til at tilgangen til registrerte opplysninger, kan reguleres i forskrift. I utkastets § 13 står det at opplysningene skal lagres i ti år, men det står ingenting om tilgang.   
  
I punkt 9.5 i proposisjonen står det følgende: «I forskriften kan det gis nærmere regler om blant annet tilgang til opplysningene på en måte som eventuelt kan legge til rette for kryssøk og tilgang til historiske opplysninger.»

Denne tilgangen må sikres. Tilgang til historiske opplysninger og rådata er helt nødvendig for at registeret skal kunne brukes til datastøttet journalistikk og dokumentasjon. Dette er igjen viktig for å oppnå målet om at registeret skal være et effektivt verktøy for å forebygge at juridiske enheter og utenlandske juridiske arrangementer misbrukes til kriminalitet.   
  
Vi vil derfor oppfordre komiteen til å få inn en garanti om at tilgangen skal omfatte historiske data og rådata.

**Norsk Presseforbund Norsk Journalistlag Norsk Redaktørforening**

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| Kristine Foss | Ina Lindahl Nyrud |  |  | Arne Jensen |
| *juridisk rådgiver* | *advokat* |  |  | *generalsekretær* |
|  |  |  |  |  |

Vedlegg 2



**Stortingets høring 31.1.2019   
Helse- og omsorgskomiteen**  
*Dokument 8:6 S (2018-2019) Representantforslag om åpenhet om enhetspriser på legemidler i norske sykehus,   
Dokument 8:20 S (2018-2019) Representantforslag om å sikre full openheit om legemiddelprisar i den offentlege helsetjenesta,   
Dokument 8:52 S (2018-2019) Representantforslag om å kreve åpenhet om honorarer fra legemiddelindustrien til helsepersonell*

**Betydningen for journalistikken**

Medisinpriser handler om prioriteringer i helsetjenesten. Samfunnet trenger at journalister er i stand til å stille spørsmål ved myndigheters forvaltning av fellesskapets ressurser. Dette ligger i kjernen av medienes samfunnsoppdrag. Hemmelighold legger uheldige begrensninger på journalisters arbeidsvilkår, og svekker mulighetene for å lage viktig journalistikk om befolkningens helse. Medisinpriser er en stor kostnad for det norske samfunn, og det er viktig å ha uavhengig kontroll gjennom mediene som sikrer forsvarlig bruk. Vi trenger at journalistene kan ettergå beslutningsprosessene og helsevesenets valg. Det viser blant annet journalistikk av Dagens Medisin, og særlig Bergens Tidende. Manglende mulighet til å ha en begrunnet oppfatning av helseprioriteringer, er til skade for viktig samfunnsdebatt.

**Kravene fra Den europeiske menneskerettskonvensjonen**

Vi mener det ikke er rettslig grunnlag for et hemmelighold av enhetspriser sett i lys av Den europeiske menneskerettskonvensjonen. Når det skal avgjøres om noe er taushetsbelagte opplysninger, skal det i henhold til EMK artikkel 10 om ytringsfrihet foretas en konkret interesseavveining, jf. EMD Stoll mot Sveits 2007 (særlig avsnittene 110 og 128). Hemmeligholdet må være «nødvendig i et demokratisk samfunn». Her skal det særlig tas hensyn til sakens allmenne interesse og om det er mediene som ber om innsyn, jf. EMD Tarsassag mot Ungarn 2009 (særlig avsnitt 36) og storkammeravgjørelsen EMD Magyar Helsinki Bizottság mot Ungarn 2016. Mulighetene til å samle inn informasjon har stor betydning for journalistenes evne til å ivareta sin kontrollfunksjon, og medienes samfunnsoppgave som «vaktbikkje» vektlegges derfor særskilt. Med informasjon om «allmenn interesse» menes samfunnsrelevant informasjon. Det følger av praksis fra Den europeiske menneskerettsdomstolen at det ikke skal mye til før opplysninger regnes for å ha allmenn interesse. Høyesterett har fulgt opp denne praksisen i to saker, jf. Rt 2013 s. 374 og Rt 2015 s. 1467. Her fremheves det 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 tilfredstillende måte.» Basert på den rettsutviklingen som har foregått de siste årene, mener vi derfor at praksisen med hemmelighold av enhetspriser på medisin strider mot våre internasjonale forpliktelser på området.

**Rettslig forankring og Stortingets uttrykte vilje**

I Grunnlovens § 100 heter det i femte ledd at: «Enhver har rett til innsyn i statens og kommunenes dokumenter og til å følge forhandlingene i rettsmøter og folkevalgte organer. Det kan i lov fastsettes begrensninger i denne rett ut fra hensyn til personvern og av andre tungtveiende grunner» Unntak fra prinsippet skal altså forankres i lov. I dette tilfellet var «forankringen» et administrativt vedtak gjort av Helseforetakenes Innkjøpsservice (Hinas) i 2016 – uten høring og uten juridisk grunnlag. Vedtaket går ut på at alle forespørsler om innsyn i enhetspriser skal avvises. Vedtaket er, etter vårt syn, åpenbart lovstridig. Det er ikke adgang til administrativt å fastslå at vurderinger som etter loven skal gjøres til gjenstand for individuell behandling i stedet skal gis en summarisk behandling med forutbestemt utfall. Dette er da også påpekt av en rekke kompetente høringsinstanser, deriblant Helsedirektoratet og Justisdepartementets lovavdeling. Den etterfølgende prosedyren har dessuten vært påfallende utydelig. I et svar til representanten Kjerkol i juni i fjor klarer helseministeren selv å argumentere langs fire ulike linjer. For det første ønsker han «mest mulig åpenhet i beslutningsprosessene i helsetjenesten». For det andre «må [det] tas et valg mellom fordeler og ulemper ved åpenheten i disse situasjonene». For det tredje understreker han at «Offentleglova, forvaltningsloven og legemiddelloven regulerer i hvilken grad legemiddelpriser kan unntas offentlighet». Og for det fjerde så understreker statsråden at «det er de regionale helseforetakene som må vurdere helt konkret…hvilken informasjon det er aktuelt å unnta fra innsyn.» Alt dette tyder på at det er høyst uklart hva som er statsrådens linje. Stortingets linje er derimot klar. I Innst 57 S (2016-2017) sier en enstemmig helse- og omsorgskomité at «*det er lang tradisjon i Norge for åpenhet og medvirkning knyttet til prioriteringsbeslutninger, og at dette er viktige verdier som må videreføres og legges til grunn for prioriteringsarbeidet også i fremtiden.»* Videre heter det i samme innstilling: *«Komiteen registrerer at professor Bjarne Robberstad under komiteens høring mente at regjeringens forslag om hemmelige priser på legemidler undervurderer langsiktige strategiske prismessige hensyn, demokratiske prinsipper samt prinsipper om transparens og etterprøvbarhet. Han fremhevet at et viktig etisk verdigrunnlag for den norske helsetjenesten er «likebehandlingsprinsippet», som handler om verdsetting av helse til ulike pasientgrupper. En konsekvens av at essensiell informasjon om kostnadseffektivitet og budsjettkonsekvenser blir flyttet fra det offentlige rom til lukkede møter, er at det blir problematisk for pasienter å vurdere hvordan helsen deres reelt er blitt verdsatt. Uten tilgang til beslutningsgrunnlaget fratas forskning mulighet til å vurdere om det er kvalitativt gode prosesser som ligger til grunn for avgjørelsene. Komiteen mener at utgangspunktet må være åpenhet i beslutningsprosessene i helsetjenestene. Det er viktig for legitimiteten til beslutningene. Åpenhet blir utfordret i spørsmålet om ikke-offentlige rabatter ved forhandlinger om pris på legemidler.»* Vi er svært overrasket over at Stortinget lar administrative vedtak i et helseforetak overstyre Stortingets egne styringssignaler. Vi ber derfor Stortinget om hjelp til å trekke opp en linje som er i tråd med norsk lov og – ikke minst – i tråd med Grunnlovens, offentleglovas og Stortingets egne intensjoner om mest mulig åpenhet.

**Lovbrudd**Vi står altså overfor en situasjon der Helse-Norge bryter loven ved konsekvent å nekte innsyn i hva enkeltmedisiner faktisk koster. Man gjør ingen konkret vurdering av om enhetsprisene må regnes som forretningshemmeligheter, men legger til grunn at enhetspriser per definisjon er forretningshemmeligheter. I mange tilfeller ville en konkret vurdering ha ført til motsatt konklusjon. «Forretningshemmelighet» krever at andre aktører kan utnytte disse på en måte som skader det aktuelle legemiddelfirmaets konkurransesituasjon. I mange tilfeller, for eksempel ved nye medisiner som lanseres på markedet, vil ikke dette vilkåret være oppfylt fordi firmaet har monopol. Det foreligger ingen konkurransesituasjon å verne om (jf. Justisdepartementets veileder til offentlighetsloven, punkt 6.2.4).

**Konsekvenser**   
Konsekvensene er at vi i 2019 ikke har noen mulighet til å kontrollere offentlige innkjøp for rundt 10 milliarder kroner. Dette står i sterk kontrast med Stortingets krav i forbindelse med behandlingen av gjeldende offentlighetslov (Innstilling O. 41 (2005-2006) der komiteen – bestående av medlemmer fra Frp, Høyre, Ap og SV – [krevde mer åpenhet i anbudssaker](https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Odelstinget/2005-2006/inno-200506-041/?lvl=0#a2.8), og viste til norgeshistoriens største korrupsjonssak i det offentlige, Vannverksaken, som argument for at det er behov for utvidet kontroll gjennom innsyn. Her kan vil også legge til at Stortinget og helsekomiteen en rekke ganger har bedt om mest mulig åpenhet om innkjøp av legemidler.

Vi vet at åpenhet om pris og kostnader er avgjørende for å kunne utøve en effektiv kontroll. Vi kan ikke se bort fra at vi er på et område der risikoen for misbruk, for eksempel ved at fagfolk tilbys goder eller rabatter for å fremme bruken av et bestemt produkt, er tilstede. [Vi har også eksempler på at dette har skjedd](https://www.bt.no/btmagasinet/i/Onqe2A/Med-oye-for-profitt).

Hemmeligholdet gjør det dessuten umulig å vite hvilke pasienter og pasientgrupper som prioriteres, og prioritering av helsetjenester satt opp mot andre offentlige tjenester. Dette er viktig for samfunnet, for pressen, for pasienter, og ikke minst for politikerne som har jobben med å prioritere. Hvordan skal man gjøre gode valg når man ikke har innblikk i hele grunnlaget?

Pasienter som får nei til medisiner kan ikke vite med sikkerhet om dette har medisinske eller økonomiske årsaker. Dette påvirker rettssikkerheten til en sårbar gruppe. Vi vet kjenner heller ikke de budsjettmessige konsekvensene av å tilby en bestemt pasientgruppe en type medisin.

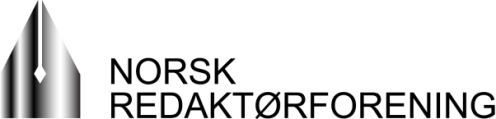
Vi har heller ingen mulighet til å kontrollere den prisen vi betaler opp mot andre land. Legemiddelindustrien mener dette er en fordel for oss. Samtidig vet vi at hva som brukes på medisiner bare øker.

Fagdirektør i Helse Vest [mener spørsmål om innsyn i priser er et politisk spørsmål](https://www.bt.no/nyheter/innenriks/i/vm1REp/-Gir-Bent-Hoie-ansvaret-for-hemmelighold-av-legemiddelpriser#&gid=1&pid=1). Men til nå har ikke regjeringen tatt dette ansvaret. I våre naboland praktiseres det [tilnærmet full åpenhet](https://www.bt.no/nyheter/innenriks/i/KvRVk6/Apenhet-om-medisinprisene-i-vare-naboland).

Komiteen har nå mulighet til å tilbake makten fra legemiddelselskapene, og sørge at disse prisene blir offentlige. Det bør være en forutsetning, når vi går inn i forhandlinger, at prisene vil bli offentlige senest når kontrakt er inngått. Først da blir det mulig å tilrettelegge for en effektiv kontroll av det medisinske tilbudet vi tilbyr norske pasienter og ikke minst bruken av 10 milliarder årlige helsekroner.

Til slutt vil vi også støtte Representantforslag 52 S om å kreve åpenhet om honorarer fra legemiddelindustrien til helsepersonell. Vi har mange eksempler på hvor ille det kan gå når kontrollen sviker, som [denne saken fra NRK Brennpunkt](https://www.nrk.no/dokumentar/xl/tok-seks-ar-a-stoppe-misbruk-av-sykemeldinger-1.14376005).

Vedlegg 3



Rådhusgaten 17, 0158 Oslo – Sentralbord 2240 5050 - [www.nored.no](http://www.nored.no) – epost: post@nored.no

Justisdepartementet

[postmottak@jd.dep.no](mailto:postmottak@jd.dep.no)

Deres ref.: 18/4856 ES SSA/bj

**Høringsuttalelse til forslag om endringer i kildevernreglene**

Vi viser til høringsbrev av 24. september 2018.

Norsk Redaktørforening (NR) er interesseorganisasjon for omkring 750 redaktører i de aller fleste nyhets- og aktualitetsmedier i Norge. Vi organiserer så vel ansvarlige redaktører/sjefredaktører som underordnede redaktører. Ytringsfrihet, informasjonsfrihet, redaksjonell uavhengighet og journalistiske rammevilkår er blant foreningens hovedoppgaver.

1. Utgangspunkter og hovedsynspunkter

Vi viser til Straffeprosesslovutvalgets utredning (NOU 2916:24), punkt 13.4.3, hvor det heter:

*Kildevernet er et uunnværlig verktøy i jakten på relevant informasjon; det er grunn til å tro at opplysninger i mange tilfeller ikke vil bli lagt frem for pressen dersom kildene ikke kan være sikre på at deres identitet blir holdt hemmelig for offentligheten, arbeidsgivere mv. Begrunnelsen for å ha et kildevern er således forankret i det samfunnsmessige og demokratiske behovet for fri debatt og meningsdannelse.*

Vi mener utvalget her har gitt en svært presis beskrivelse av kildevernets funksjon og betydning. Ikke minst har utvalget understreket det avgjørende kriterium at kildene må være *sikre* på at deres identitet blir holdt hemmelig.

Norsk Redaktørforening mener reglene om pressens kildevern på en helt annen måte enn i dag bør ta utgangspunkt i *samfunnets* behov for at vesentlig informasjon av allmenn interesse skal komme til offentlighetens kunnskap. Dagens regler er utformet som en særlig rett for journalister og redaktører. Den reelle begrunnelse er imidlertid det allmenne behov for å kunne bli opplyst og premissene for et opplyst offentlig ordskifte. Det er i siste instans *samfunnsdebatten* og allmenhetens behov som utgjør den reelle begrunnelsen for kildevernet.

Høringsnotatet er inne på dette når det under punkt 2.1, på side 7, heter at:

*«Kildevernet bidrar til at kritikkverdige forhold bringes frem i offentligheten, fordi dette kan skje uten risiko for den enkelte kilde. Et utilstrekkelig vern for kildene kan føre til at enkeltpersoner ikke våger å bringe frem opplysninger, f.eks. av frykt for represalier fra dem de kritikkverdige forholdene gjelder.»*

Den logiske konsekvensen av dette bør være at kildevernet transformeres fra å være en ensidig rettighet for redaktører og journalister, til å bli en rettighet for kilden. Per i dag er det altså slik at enhver redaktør eller journalist rent juridisk står fritt til å avsløre en hvilken som helst kilde. Det sterke vernet som både politikere og utredere viser til, lar seg bare begrunne i medienes egne etiske regler. Der er vernet til gjengjeld absolutt, og dermed også den eneste garantien kilden har for å forbli anonym. Etter vårt syn er det et stort paradoks at det fra politisk hold er uttrykt et så klart ønske om et sterkest mulig kildevern, mens man utformer dette vernet som en ensidig rettighet for redaktører og journalister.

Vi viser til Norsk Redaktørforenings utkast til en mulig ny medieansvarslov (presentert første gang i 2010), hvor dette er utformet slik:

*«Enhver opphavsperson eller hjemmelsperson, herunder journalist, fotograf og intervjuobjekt eller annen kilde til det redaksjonelle innholdet i det som publiseres i et medium som omfattes av denne loven, har rett til å forbli anonym, dersom det er avtalt med ansvarlig redaktør.*

*Ansvarlig redaktør og medarbeidere som er underlagt hans eller hennes redaktørmyndighet, har plikt til å nekte å oppgi til andre hvem som er slik opphavsperson som nevnt i første ledd. Det samme gjelder i forhold til hvem som er hjemmelsperson for andre opplysninger som er betrodd vedkommende mediums redaksjonelle medarbeidere som ledd i det redaksjonelle arbeidet.»*

Dette er et regelverk som har hentet inspirasjon fra det svenske «meddelarskyddet», hvor utgangspunktet nettopp er at kildevernet er en rett for *kilden*, og dermed klarere koblet til samfunnets interesse, snarere enn en rett for *pressen*, for å beskytte deres yrkesutøvelse.

Norsk Redaktørforening ønsker i tillegg et materielt sett mest mulig absolutt kildevern. Gjennom flere avgjørelser de siste 15 årene har Høyesterett systematisk styrket kildevernets materielle kjerne, i tråd med den utviklingen vi har sett gjennom praksis fra Den Europeiske menneskerettsdomstolen (EMD) i Strasbourg. En endring av kildevernet, fra å være en rettighet for redaktører og journalister, til å bli en rettighet for kilden vil naturlig måtte medføre at dagens forklaringsfritak endres til et forklaringsforbud, og at journalister og redaktører pålegges taushetsplikt, ikke bare overfor domstolene, men også overfor andre offentlige myndigheter. Dette igjen vil logisk lede til et etterforskningsforbud i de tilfellene hvor det er inngått gyldig avtale om kildevern.

Gitt dette utgangspunktet blir det desto viktigere å presisere hva kildevernet omfatter, i hvilke tilfeller forklaringsforbudet kan oppheves og i hvilke tilfeller det kan etterforskes hvem som er medienes kilder. Slike presiseringer er viktige for at reglene skal fungere godt, og for at både kilder og medier kan ha tillit til reglene.

En slik presist utformet regel vil riktignok aldri fullt ut dekke det som følger av EMK artikkel 10. Det er fordi EMK artikkel 10 første ledd er en helt generelt utformet regel om ytringsfrihet, som i utgangspunktet forbyr alle slags inngrep i ytringsfriheten. Etter bestemmelsens andre ledd er det så et sett av generelle kriterier for når det likevel kan gripes inn. Artikkel 10 inneholder ingen individuelle vilkår om kildevern, for eksempel hva som er en kilde eller hva som er medier. Vi mener likevel at den norske regelen bør oppstille klarest mulige kriterier. Om det så oppstår tilfeller hvor det konkret blir et behov for kildevern utenfor de norske reglene, får domstolene vurdere om artikkel 10 bør anvendes direkte på tilfellet.

Våre synspunkter oppsummert:

* Kildevernet må omfatte alle redaktørstyrte, journalistiske medier, inkludert tidsskrifter og magasiner, samt frilansere som driver reell og profesjonell journalistisk virksomhet.
* Kildevernet er historisk nært knyttet til redaktørinstituttet, noe som bør synliggjøres, også av pedagogiske hensyn og for å anskueliggjøre betydningen av redaktørstyrte medier.
* Fritaket fra forklaringsplikt omgjøres til et forklaringsforbud.
* Det innføres taushetsplikt for redaktører og journalister i de tilfeller hvor det er inngått avtale om kildevern.
* Utover de tilfellene hvor det er inngått avtale om kildevern (og dermed taushetsplikt) må vanlig kildevern likevel kunne påberopes av redaktører og journalister (jfr Runesteinsaken).
* Det innføres bevisforbud og etterforskningsforbud som konsekvens av forklaringsforbudet og taushetsplikten.

1. Hvem omfattes av kildevernet

Som det helt presist påpekes i høringsnotatet er kildevernet og redaktørinstituttet historiske sett nært knyttet til hverandre. I utgangspunktet er det snakk om to sider av samme sak. Kildevernet (og anonymitetsretten) forutsatte en ansvarlig redaktør. Dette er grundig drøftet og dokumentert i både NOU 2011:12 (Medieansvarsutvalget) og i NOU 2016:24 (Straffeprosesslovutvalget).

Selv om det de siste årene har det skjedd store endringer i medielandskapet, og dagens dynamiske medieutvikling gjør det fornuftig med en mer funksjonell tilnærming, er det like full viktig å understreke de redaktørstyrte medienes betydning i en mer fragmentert medievirkelighet. Stadig flere aktører viser til de redaktørstyrte medienes rolle og funksjon i en tid hvor alle kan opptre som publisister og redaktører. Utkastet til ny medieansvarslov har den samme begrunnelsen og bakteppet: behovet for særskilt å beskytte de mediene som er forpliktet på Redaktørplakaten og Vær Varsom-plakaten.

Det må være et mål for de særlige regler som kildevernet er en del av, at de skaper insentiver for publikum og kilder til å oppsøke de redaktørstyrte, seriøse mediene. Dette er også i samsvar med nyere rettspraksis, jfr Runesteinsaken – Rt. 2010 s. 1381, hvor nettopp redaktørens rolle var avgjørende for at det ble akseptert at kildevern kunne tilstås.

Samtidig er det viktig å understreke det poenget som trekkes frem av førstvoterende i Edderkoppsaken – Rt. 1992 s 39 – hvor det på side 11 heter «…det er selve den journalistiske virksomhet som skal beskyttes», og at frittstående profesjonelle journalister må omfattes. Gjeldende rettstilstand må sies å være i tråd med dette, jfr Filmrazziasaken, Rt. 2015 s 1286:.

*«Straffeprosessloven § 125 første ledd gir redaktøren av trykt skrift rett til å nekte å svare på hvem som er kilde for opplysninger i en artikkel, eller kilde for andre opplysninger som er betrodd ham. Etter bestemmelsens femte ledd gjelder kildevernet tilsvarende for medarbeidere i annen medievirksomhet som i hovedtrekk har samme formål som aviser og kringkasting.*

*Det er ikke bestridt at As filmprosjekt er omfattet av dette formålet, og at A faller innenfor den beskyttede personkretsen etter paragrafen. Jeg er enig i dette.»*

I forbindelse med høringen av NOU 2016:24 problematiserte flere høringsinstanser at begrepet «journalistisk virke» er upresist og at det er uklart hva som omfattes. Etter vårt syn er det vanskelig å foreta en helt nøyaktig grensedragning av hva som faller innenfor dette kriteriet. Slik forslaget i høringsnotatet er bygget opp er det imidlertid naturlig at «journalistisk virke» må tolkes i lys av hva som naturlig er «virke for medier som omfattes av lov om redaksjonell uavhengighet og ansvar i redaktørstyrte medier,…». I så fall blir avgrensningen enklere. Det må videre kunne stilles krav til at det dreier seg om profesjonell journalistisk virksomhet. Den nærmere avveining må nødvendigvis bli konkret, jfr Filmrazziasaken.

I tillegg til spørsmålet om hvilke virksomheter som omfattes, er det et spørsmål om hvilke personer, roller og tilknytingsformer til slik virksomhet som omfattes. Norsk Redaktørforening mener som nevnt at redaktørstyrte medier bør være regelens utgangspunkt, mens den personelle tilknytningen bør være vid, som det foreslåtte "sitt arbeid i tilknytning til virke". Det siste prinsippet legges vel også til grunn ved andre taushetsplikter i rettssystemet; man kan for eksempel ikke unngå advokaters taushetsplikt ved å avhøre andre som har fått tilgang til informasjonen.

Som nevnt ovenfor i avsnitt 1, vil men neppe kunne fange opp alle som i forskjellige situasjoner kan påperope et kildevern i medhold av EMK artikkel 10. "Edderkoppsaken" viste at forfattere av bøker kan påberope et vern, "Filmrazziasaken" at filmskapere har et vern. Utstrekningen av vernet kan også avhenge av hvilken situasjon man står overfor. Eksempelvis uttalte Europarådets ministerkomite i sine "Guidelines" av 26.9.2007 om "protecting freedom of expression and information in times of crisis" at man ved dekning av krig og kriser bør anse "cameramen, and photographers, as well as support staff such as drivers and interpreters" som direkte vernet. I en senere "Recommandation" fra 21.9.2011 har ministerkomieen anbefalt at man også ser hen til "other content-based large-scale interactive experiences". Etter vårt syn vil det ikke være mulig å regulere et så stort felt, men det bør fremgå av forarbeidene at det er nærliggende at det kan dukke opp tilfeller som ikke er omfattet av den norske loven, men som likevel har et vern etter artikkel 10.

På denne bakgrunn mener Norsk Redaktørforening at alternativ 2 i høringsnotatet som utgangspunkt er det beste når det gjelder virkeområde (markert med understrekning):

*«Ingen har plikt til å svare på spørsmål om hvem som er kilde til noe som er betrodd dem i deres virke for medier som omfattes av lov om redaksjonell uavhengighet og ansvar i redaktørstyrte medier, eller i annet journalistisk virke. Det samme gjelder spørsmål om hvem som er opphavsperson til noe som er publisert som ledd i et slikt virke.»*

For Norsk Redaktørforening er det en forutsetning at den endelige definisjonen av virkeområde for lov om redaksjonell uavhengighet og ansvar i redaktørstyrte medier blir utformet og/eller forklart slik at tidsskrifter (fagpresse) og magasiner faller innenfor.

1. Kildevernet – forklaringsfritak og upublisert materiale

Norsk Redaktørforening er tilhenger av et mest mulig absolutt kildevern. Det er det eneste som logisk sett kan gi publikum den tryggheten de må kunne forvente når de henvender seg til et redaktørstyrt medium og gir fra seg fortrolig informasjon – ofte med stor fare for egen karriere eller sågar egen sikkerhet. Enhver relativisering av dette vernet bidrar direkte eller indirekte til en nedkjølende effekt, i den forstand at den enkelte borger må leve med en viss grad av uforutsigbarhet med hensyn til hva som – juridisk sett – kan bli konsekvensene av det å gi fra seg samfunnsvesentlig informasjon av stor allmenn interesse.

Det som i dag gjør at kildevernet fungerer er at mediene selv har vedtatt etiske regler hvor kildevernet er uten unntak – i de tilfeller hvor det er inngått avtale om dette. Dermed står vi også oppe i den noe uheldige situasjon at redaktører og journalister – yrkesgrupper med en spesiell funksjon og i visse tilfeller med spesielle privilegier – befinner seg i en form for konstant «sivil ulydighets-situasjon». Vi har på forhånd sagt at vi ikke vil akseptere kjennelser om å oppgi identiteten til kilder som er lovet anonymitet.

Gjennom en rekke kjennelser de siste 15 årene har Høyesterett bidratt til å styrke kjernen i det materielle kildevernet – innenfor dagens regelverk.

* I «Lekkasjesaken» (Rt. 2004-1400) uttalte Høyesterett (førstvoterende) at *«kildevernet langt på vei er absolutt så lenge de opplysninger kilden har gitt er av samfunnsmessig betydning»,* men understreket også at *«det må foreligge meget tungtveiende hensyn for å pålegge vitneplikt selv om opplysningene er uten slik betydning.»*
* I «Runesteinsaken» (Rt. 2010-1381) kom Høyesterett til at kildevern også måtte kunne påberopes overfor brukergenerert innhold uten forhåndsredigering.
* I «22. julilekkasjesaken» (Rt. 2013-1290) understreket HR at kildevernet må kunne påberopes selv når tilbud om å motta opplysninger ikke resulterer i publisering. HR uttalte (førstevoterende): «*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 grensedragning. 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.»*
* «Filmrazziasaken» (Ulrik Imtiaz Rolfsen) (Rt. 2015-1286) fremholdt HR at kildevernet også vil kunne omfatte upublisert materiale.
* I saken "Becker v. Norway", som EMD avgjorde 5. oktober 2017, ble det lagt til grunn at den mulige kildes samtykke ikke opphevet kildevernet.

Vi mener det er grunnlag for å gjøre unntakene fra kildevernet enda tydeligere, og – som nevnt under punkt 1 og som vi utdyper i punkt ….. – prinsipalt gjøre vernet til en lovbestemt forpliktelse for redaktører og journalister.

Kildevernet har imidlertid et videre virkeområde enn de tilfeller hvor dette er uttrykkelig avtalt med redaktør og/eller journalist, jfr Rt. 2010 s. 1381. Det er derfor nødvendig med en generell kildevernbestemmelse i både straffeprosessloven og tvisteloven. I tillegg til disse mener NR det bør vedtas en egen taushetspliktbestemmelse for de tilfeller at det er inngått uttrykkelige avtaler med kilden. Bevisforbud og etterforskningsforbud vil måtte gjelde for begge tilfeller.

Som utgangspunkt ønsker NR at de generelle kildevernbestemmelsene skal utformes som et forklaringsforbud i stedet for, som i dag, et fritak for forklaringsplikt. Dette ble foreslått allerede av det såkalte Kildebeskyttelsesutvalget i NOU 1988:2.

Utvalget skriver under punkt 2.3.1:

*"Spørsmålet om pressens rett til å verne sine kilder gjelder med andre ord ikke om pressens medarbeidere skal gis en individuell rettighet som andre borgere vanligvis ikke har. Først og fremst dreier det seg om å gi personer som er kilde for informasjon av samfunnsmessig betydning, et vern mot å bli identifisert når de har grunner for å bevare sin anonymitet."*

Og videre under punkt 2.3.2:

*«I lys av de grunnleggende synspunkter omtalt i forrige avsnitt, mener det samlede utvalg at det prinsipielle utgangspunktet her bør endres, slik at hovedregelen blir et vitneforbud for pressefolk vedrørende kildens identitet. Anonymitetsretten bygger på hensynet til vernet av kilden og den frie informasjonsformidling. Det skal ikke være noen fakultativ adgang for den enkelte pressemedarbeider til selv å velge om kildens identitet skal opplyses eller ikke. Hovedregelen må derfor være at retten ikke kan ta imot vitneforklaring i slike tilfelle, med mindre loven gir uttrykkelig hjemmel for det.»*

Etter vårt syn er disse betraktningene like gyldige i dag. Et forklaringsforbud vil på en langt tydeligere måte signalisere til allmennheten, og dermed også til potensielle kilder, hvilken sterk samfunnsinteresse og hvilket sterkt samfunnsvern som ligger i kildevernet.

Når det gjelder det vernet av upublisert materiale faller dette i tre kategorier:

1. materiale som direkte eller indirekte er egnet til å identifisere kilden,
2. materiale som er en del av en fortrolig kommunikasjon med kilden uten å falle inn under bokstav a) og
3. materiale som journalisten eller redaksjonen selv har produsert, men som ikke er offentliggjort

Vi ser av høringsnotatets punkt 7.4.2 at departementet mener å dekke opp også for spørsmål som indirekte kan avsløre hvem kilden er. Etter vårt syn kan dette tas direkte inn i lovteksten, slik det fremgår av vårt prinsipale forslag nedenfor.

I tillegg til dette går vi inn for å ta inn spørsmål knyttet til fortrolig kommunikasjon med kilden. Det siste vil måtte kobles mot et bevisforbud. Et slikt bevisforbud finnes ikke i dag, kun et begrenset beslagsforbud (strpl § 204), men i straffeprosesslovutvalgets innstilling er det som kjent foreslått en mer generell bevisforbudsregel i forslagets § 8-4. Etter vårt syn bør bevisforbudet knyttet til kildevernet flyttes til § 8-3 og knyttes til en taushetsplikt.

Utfordringen knyttet til upublisert materiale som ikke er eller kan være kildeavslørende, er å formulere kriterier for når dette materialet skal kunne kreves utlevert. Departementet skriver i sitt høringsnotat at:

*«Det er klart at EMK artikkel 10 innebærer at pressen har et vern mot at myndighetene kan ta beslag i, begjære utlevering av eller pålegge forklaringsplikt om innholdet i journalistisk materiale. Vernet er likevel ikke like sterkt som for kildeavslørende opplysninger.»*

Det er nok riktig i de fleste tilfellene, og Becker v. Norway inneholder også uttalelser som kan oppfattes slik. Det er likevel ikke riktig at EMK inneholder noe slikt gradert vern. Departementets uttalelse, og avgjørelsene i Filmrazziasaken og Becker v. Norway, innebærer at også upublisert materiale faller inn under beskyttelsen etter artikkel 10, første ledd. Spørsmålet om man likevel kan gjøre inngrep, avhenger da – for både kildeavslørende opplysninger og upublisert materiale – av om det er "nødvendig i et demokratisk" hensyn å fremtvinge en forklaring. Denne nødvendighetsvurderingen er generell, og ikke avhengig av hvordan opplysningen kan kategoriseres. Spørsmålet er kun hvilken skadevirkning det vil ha om opplysningene må gis. Selv om det typisk vil ha størst nedkjølende effekt å fremtvinge opplysninger om kilder, kan man ikke se bort fra at det noen ganger kan ha like negativ effekt å fremtvinge andre slags upubliserte opplysninger.

I saker om klassisk kildevern har EMD benyttet et uttrykk som innebærer at terskelen for å gripe inn under nødvendighetsvurderingen er spesielt høy. Fra Goodwinsaken har EMD brukt det kriterium at inngrep må være "justified by an overriding requirement

in the public interest". Dette bør også reflekteres i den norske lovteksten. Selv om man skulle oppfatte dette som myntet på kildevern, og ikke upublisert materiale, er det ikke noe svakt vern som gjenstår. Selv uten dette spesielt strenge kriteriet, må inngrep i upublisert materiale kunne rettferdiggjøres ut fra det vanlige kravet i artikkel 10, altså være motivert av hva EMD kaller "a pressing social need", som også er meget strengt.

Det er, etter vårt syn, helt avgjørende at det i forarbeidene sies klart at EMK art 10 og praksis ved EMD legger begrensninger på i hvilken grad det kan kreves beslag eller utlevering av slikt materiale. Dette er viktig for tillitsforholdet mellom mediene og kilder/publikum. Vi har i det siste sett en økende tendens til at politi og påtalemyndighet ønsker utlevert opplysninger som ikke er direkte kilderelaterte, men som like fullt berører tillitsforholdet mellom mediet og publikum. Dette kan typisk gjelde bilder som er tatt på ulike arrangementer og hvor det ikke er noen kilderelasjon mellom redaksjonen og de avbildede eller utlevering av lister over hvilke ip-adresser som har lest en bestemt artikkel i et bestemt tidsrom.

Dersom omfanget av denne typen henvendelser øker, og det skapes et inntrykk av at den informasjonen som mediene samler inn i ulike sammenhenger nærmest fritt står til politiets disposisjon, er vi ikke i tvil om at det vil skade tillitsforholdet mellom publikum og medier og gjøre at mange blir mer skeptiske til å ha kontakt med etablerte nyhetsmedier. Det vil i seg selv utgjøre en «nedkjølende effekt» på muligheten for å drive journalistisk virksomhet eller å nå ut til publikum med viktig informasjon.

Når det gjelder unntakene fra kildevernet vil vi igjen fremme felles forslag fra NRK, Norsk Journalistlag og Norsk Redaktørforening til utforming av Straffeprosesslovutvalgets høring – utkastets § 9-4. Vi mener det vil være mer i tråd med gjeldende rett enn det forslaget som departementet nå fremmer.

Blant annet mener vi at det strenge kriteriet som følger av EMDs konsekvente praksis, at inngrep må være " justified by an overriding requirement in the public interest", gjenspeiles best av den foreslåtte ordlyden.

Gitt at vi mener det bør innføres en taushetsplikt for redaktører og journalister for de tilfeller at kildevern er avtalt med kilden, og at dette forankres i et eget bevisforbud, mener vi det ikke bør stilles som krav i § 125 at forklaringsforbudet kun gjelder tilfeller hvor man krenker lovbestemt taushetsplikt. Det vil for eksempel være tilfeller hvor taushetsplikten ikke foreligger, men hvor kildevernet likevel vil kunne slå inn – typisk Runesteindommen – Rt. 2010 s 1381. Som departementet selv påpeker vil det også kunne oppstå tilfeller hvor kilden selv opphever taushetsplikten, men hvor det likevel er grunn til å unnlate å forklare seg, blant annet for at ikke kilden skal kunne «ringes inn», som departementet selv formulerer det.

Med dette som bakteppe og med utgangspunkt i departementets eget alternativ til formulering på side 78 i høringsnotatet mener vi en ny § 125 i straffeprosessloven kan utformes slik:

«*Retten må ikke ta imot forklaring om* hvem som er kilde til noe som er betrodd *vitnet i dets* virke for medier som omfattes av lov om redaksjonell uavhengighet og ansvar i redaktørstyrte medier~~,~~ *~~og som ikke kan gis uten å krenke lovbestemt taushetsplikt~~*. Det samme gjelder *forklaring* om hvem som er opphavsperson til noe som er publisert som ledd i et slikt virke, samt *forklaring* som direkte eller indirekte er egnet til å identifisere kilden eller opphavspersonen.

*Tilsvarende gjelder forklaring fra* andre som har fått kjennskap til kilden eller opphavspersonen gjennom sitt arbeid i tilknytning til virke som nevnt i første ledd.

*Uavhengig av om opplysningene er omfattet av lovbestemt taushetsplikt, har ingen som nevnt i første eller annet ledd plikt til å forklare seg om forhold som nevnt i første ledd.*

*Unntak fra forklaringsforbudet kan bare gjøres i særlige tilfeller dersom det foreligger et altoverveiende samfunnsmessig behov for det. I denne vurderingen skal det legges vekt på den langsiktige nedkjølende effekten ethvert inngrep i kildevernet vil ha.*

*Vilkår for å pålegge forklaringsplikt er under enhver omstendighet at forklaringen er avgjørende for sakens opplysning og at opplysningene ikke kan fremskaffes på annen måte.*

~~Dersom det er strengt nødvendig at de hensyn som begrunner kildevernet viker for en annen vesentlig samfunnsinteresse, kan vitnet likevel pålegges å forklare seg.~~

~~Når svar gis, kan retten beslutte at det bare skal gis til retten og partene i møte for lukkede dører og under pålegg om taushetsplikt.»~~

*Når svar gis, kan retten beslutte at det bare skal gis til retten og partene i møte for lukkede dører og under pålegg om taushetsplikt.»*

Subsidiært kan man unngå problemet med henvisningen til taushetsplikt ved å gjøre den alternativ og ikke kumulativ:

«*Retten må ikke ta imot forklaring om* hvem som er kilde til noe som er betrodd *vitnet i dets* virke for medier som omfattes av lov om redaksjonell uavhengighet og ansvar i redaktørstyrte medier, *~~og~~ eller som ikke kan gis uten å krenke lovbestemt taushetsplikt*. Det samme gjelder *forklaring* om hvem som er opphavsperson til noe som er publisert som ledd i et slikt virke, samt *forklaring* som direkte eller indirekte er egnet til å identifisere kilden eller opphavspersonen.

*Tilsvarende gjelder forklaring fra* andre som har fått kjennskap til kilden eller opphavspersonen gjennom sitt arbeid i tilknytning til virke som nevnt i første ledd.

*Uavhengig av om opplysningene er omfattet av lovbestemt taushetsplikt, har ingen som nevnt i første eller annet ledd plikt til å forklare seg om forhold som nevnt i første ledd.*

*Unntak fra forklaringsforbudet kan bare gjøres i særlige tilfeller dersom det foreligger et altoverveiende samfunnsmessig behov for det. I denne vurderingen skal det legges vekt på den langsiktige nedkjølende effekten ethvert inngrep i kildevernet vil ha.*

*Vilkår for å pålegge forklaringsplikt er under enhver omstendighet at forklaringen er avgjørende for sakens opplysning og at opplysningene ikke kan fremskaffes på annen måte.*

~~Dersom det er strengt nødvendig at de hensyn som begrunner kildevernet viker for en annen vesentlig samfunnsinteresse, kan vitnet likevel pålegges å forklare seg.~~

~~Når svar gis, kan retten beslutte at det bare skal gis til retten og partene i møte for lukkede dører og under pålegg om taushetsplikt.»~~

*Når svar gis, kan retten beslutte at det bare skal gis til retten og partene i møte for lukkede dører og under pålegg om taushetsplikt.»*

Atter subsidiært, med utgangspunkt i departements forslag under kapittel 13, og dersom man velger ikke å omgjøre fritaket fra forklaringsplikt til et forklaringsforbud kan paragrafen utformes slik:

*«Ingen har plikt til å svare på spørsmål om hvem som er kilde til noe som er betrodd dem i deres virke for medier som omfattes av lov om redaksjonell uavhengighet og ansvar i redaktørstyrte medier, eller i annet journalistisk virke. Det samme gjelder spørsmål om hvem som er opphavsperson til noe som er publisert som ledd i et slikt virke, samt spørsmål som direkte eller indirekte er egnet til å identifisere kilden eller opphavspersonen.*

*Samme rett har andre som har fått kjennskap til kilden eller opphavspersonen gjennom sitt arbeid i tilknytning til virke som nevnt i første ledd.*

*~~Dersom det er strengt nødvendig at de hensyn som begrunner kildevernet viker for en annen vesentlig samfunnsinteresse, kan vitnet likevel pålegges å svare.~~*

*Unntak fra forklaringsforbudet kan bare gjøres i særlige tilfeller dersom det foreligger et altoverveiende samfunnsmessig behov for det. I denne vurderingen skal det legges vekt på den langsiktige nedkjølende effekten ethvert inngrep i kildevernet vil ha.*

*Vilkår for å pålegge forklaringsplikt er under enhver omstendighet at forklaringen er avgjørende for sakens opplysning og at opplysningene ikke kan fremskaffes på annen måte.*

*Når svar gis, kan retten beslutte at det bare skal gis til retten og partene i møte for lukkede dører og under pålegg om taushetsplikt.»*

1. Taushetsplikt

Norsk Redaktørforening mener det bør innføres taushetsplikt for redaksjonelle medarbeidere som gjennom avtale gir kilder løfte om anonymitet. For det første vil dette følge logisk av et forklaringsforbud (eller omvendt) som foreslått under punkt 1. For det andre vil nettopp forklaringsplikten og dertil hørende taushetsplikt plassere kildevernet der det hører hjemme i det rettslige rettighetslandskapet: som en rettighet for kilden, med dertil hørende plikter for redaktører og journalister, og ikke som en frivillig opsjon for de sistnevnte.

Vi mener Kulturdepartementets drøfting av dette spørsmålet i høringsnotatet til ny medieansvarslov er meget god. Notatet peker på en rekke relevante og tunge argumenter for å innføre et slikt system:

* Dagens virkeområde er begrenset til rettsforhandlinger og etterforskning. Det avgrenser mot alle andre situasjoner hvor kilden kan bli avslørt og hvor redaktører og journalister kan bli forsøkt pålagt å oppgi kilder.
* Kildevernet er i dag en frivillig opsjon for redaktører og journalister.
* Kildevernet og en taushetspliktbestemmelse vil kunne *«speile og utfylle hverandre, både fordi taushetsplikten vil ha et annet virkeområde enn kildevernet og fordi de prosessrettslige kildevernbestemmelsene kan anses som en situasjonsbestemt presisering av (og delvis unntak fra) en mer generell taushetsplikt.»*
* Det presseetiske regelverket pålegger i praksis en taushetsplikt, og det er dette prinsippet som er det sentrale.

Til det siste punktet heter det høringsnotatet om ny medieansvarslov:

*«Det kan derfor hevdes at taushetsplikten er det sentrale, mens de prosessrettslige kildevernreglene i praksis konsentrerer seg om i hvilken grad det kan gjøres unntak fra denne taushetsplikten på visse rettsområder. På mange måter er den sentrale hovedregelen uten noe direkte grunnlag i lov.»*

Vi er en smule forbauset over at Justisdepartementet – av alle – synes å være komfortable med at et helt grunnleggende rettslig prinsipp og en av de mest sentrale forutsetningene for ytringsfriheten skal være regulert gjennom en frivillig etisk yrkeskode. Kulturdepartementets beskrivelse er nemlig korrekt; det sentrale prinsippet, det som gjør at potensielle kilder kan stole på at de forblir anonyme, er medienes eget etiske regelverk og ikke den beskyttelsen statens myndigheter har gitt dem. Den gjelder kun som en prosessuell regel på et avgrenset myndighetsområdet. Det burde være dypt bekymringsfullt, men er det tilsynelatende ikke.

At Justisdepartementet sliter med å ta hovedbegrunnelsen for kildevernet inn over seg illustreres etter vårt syn av følgende resonnement, på side 79, fjerde avsnitt:

*«Den presseetiske taushetsplikten står svært sterkt. En videreføring av gjeldende rett, hvor kilden er avhengig av at pressen selv praktiserer et strengt kildevern, vil antakelig favorisere den mest seriøse delen av pressen når det gjelder kildetilfang. Et formelt forklaringsforbud vil neppe i praksis styrke den seriøse pressens incentiver til ikke å avsløre anonyme kilder. Det vil også være problematisk dersom pressen skal strafforfølges i tilfeller hvor de måtte ha funnet grunn til, eller kommet i skade for, å ytre seg på en måte som røper kildeopplysninger.»*

Alt dette er selvfølgelig riktig, men det treffer ikke målskiven. Poenget med en taushetsplikt er ikke primært å «…*styrke den seriøse pressens incentiver til ikke å avsløre anonyme kilder.»* Poenget er å gi allmennheten, og alle potensielle kilder, en tydelig beskjed om at de ikke bare er beskyttet av en frivillig yrkeskodeks, men at samfunnet og myndighetene anerkjenner dette som så viktig at de også har deres vern.

Et forklaringsforbud, med dertil hørende taushetsplikt, har blitt foreslått en rekke ganger, blant annet av Kildebeskyttelsesutvalget (NOU 1988:2), Ytringsfrihetskommisjonen, om enn mer indirekte, i NOU 1999:27, punkt 8.1.4, av mindretallet i Medieansvarsutvalget (NOU 2011:12), medieorganisasjonene (Norsk Presseforbund, Norsk Journalistlag og Norsk Redaktørforening) og nå sist altså Kulturdepartementet, som skriver:

*«Kulturdepartementet mener etter dette at gode grunner kan tale for å innføre en lovfestet taushetsplikt om kildens identitet, i tilfeller hvor anonymitet er avtalt mellom kilden og en representant for mediet.*

*Kulturdepartementet fremmer likevel ikke noe konkret forslag nå, men ber om høringsinstansenes synspunkter på om en taushetsplikt bør lovfestes.»*

I motsetning til Kulturdepartementet tillater vi oss å foreslå at det innføres en taushetspliktbestemmelse i den nye medieansvarsloven. Den kan passende plasseres som ny § 8 under kapittel 2, og da utformet langs følgende linjer:

*«Redaksjonelle medarbeidere i medier som omfattes av denne lov plikter å bevare taushet om hvem som er kilde til noe som er betrodd dem i deres journalistiske virke eller hvem som er opphavsperson til noe som er publisert som ledd i et slikt virke, såfremt det er gjort avtale om dette. Samme plikt har andre som har fått kjennskap til kilden eller opphavspersonen gjennom sitt arbeid i tilknytning til virke som nevnt i første ledd.*

*Annet ledd, alt 1:*

*Taushetsplikten kan bare oppheves eller fravikes*

1. *når det er nødvendig for å avverge fare for noens liv og helse*
2. *når det er nødvendig av hensyn til samfunnets eller rikets sikkerhet*

*Annet ledd, alt 2:*

*Taushetsplikten kan bare oppheves ved rettslig kjennelse, og kun i særlige tilfeller, og hvor det foreligger et altoverveiende samfunnsmessig behov for det. I denne vurderingen skal det legges vekt på den langsiktige nedkjølende effekten ethvert inngrep i kildevernet vil ha.*

*Vilkår for å oppheve taushetsplikten er under enhver omstendighet at forklaringen er avgjørende for sakens opplysning og at opplysningene ikke kan fremskaffes på annen måte.*

1. Bevisforbud

Det nærmeste vi i dag kommer en bevisforbudsregel knyttet til kildevernet er beslagsforbudet i straffeprosesslovens § 204, som legger begrensninger på adgangen til beslag hos personer som er omfattet av lovbestemt taushetsplikt eller tilstått adgang til fritak fra forklaringsplikt (kildevern eller forretningshemmeligheter).

I utkastet til ny straffeprosesslov (NOU 2016:24) er det foreslått å innføre et mer generelt bevisforbud for begge disse gruppene, men i to ulike paragrafer; § 8-3 til «vern om fortrolighet», som vil gjelde personer underlagt lovbestemt taushetsplikt, og § 8-4 som vil gjelde de som kan påberope seg forklaringsfritak, altså kildevern og forretnings-hemmeligheter.

Vi mener det vil følge som en logisk konsekvens at dersom fritaket fra forklaringsplikt gjøres til et forklaringsforbud og det innføres taushetsplikt knyttet til kildevernet så må også redaktørers og journalisters «fortrolige kommunikasjon» omfattes av bevisforbudet i den foreslåtte § 8-3.

Det kan gjøres ved å føye til et ledd (4) i utvalgets forslag til § 8-3:

*«(4) Det gjelder bevisforbud om hvem som er kilde for medier som omfattes av lov om redaksjonell uavhengighet og ansvar i redaktørstyrte medier eller i annet journalistisk virke, eller hvem som er opphavsperson til noe som er publisert som ledd i et slikt virke, såfremt det foreligger taushetsplikt etter medieansvarslovens § 8.»*

1. Etterforskningsforbud

Her har jeg ikke klart å tenke lenger enn at et etterforskningsforbud følger logisk og naturlig av taushetsplikt og forklaringsforbud. En lovbestemmelse bør trolig plasseres i medieansvarsloven (§9) og i forlengelsen av en taushetspliktbestemmelse. Mulig utforming:

*«Myndigheter og offentlige eller private foretak har ikke adgang til å etterforske hvem som er kilde for medier som omfattes av lov om redaksjonell uavhengighet og ansvar i redaktørstyrte medier eller i annet journalistisk eller hvem som er opphavsperson til noe som er publisert som ledd i et slikt virke, såfremt det foreligger taushetsplikt etter medieansvarslovens § 8 eller forklaringsforbud etter straffeprosessloven § 9-4.»*

1. Øvrige tvangstiltak…