



Kultur- og likestillingsdepartementet
(kun avgitt digitalt på regjeringen.no)

Deres referanse: 22/4619
Vår referanse: 2022/141
Dato: 16.01.2023
Publikasjonsnr.: NIM-H-2023-002

Høringsuttalelse – NOU: 2002: 9 En åpen og opplyst offentlig samtale

1. Innledning

Vi viser til Kultur- og likestillingsdepartementets høringsbrev av 23.06.2022 om ovennevnte. Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM) har som hovedoppgave å fremme og beskytte menneskerettighetene i tråd med Grunnloven, menneskerettsloven og den øvrige lovgivning, internasjonale traktater og folkeretten for øvrig. Vi skal bidra til å styrke gjennomføringen av menneskerettighetene, særlig ved å gi råd og fremme anbefalinger til Stortinget, regjeringen, Sametinget og andre.¹ Høringsuttalelser er et sentralt virkemiddel i dette arbeidet.

NIM har siden oppstart prioritert spørsmål knyttet til ytringsfrihet. Ytringsfrihetskommisjonen er bedt om å utrede de sosiale, teknologiske, juridiske og økonomiske rammene for ytringsfrihet i dagens norske samfunn. Det er etter NIMs syn svært positivt at temaene er gjort til gjenstand for en offentlig utredning. Utredningen er både grundig og detaljert, og er egnet som basis for debatt som i seg selv kan styrke ytringsfrihetens stilling. NIM vil generelt gi uttrykk for at utredningens gjennomgang av temaene er dekkende og god.

Ved spørsmål om hvilke løsninger som best realiserer menneskerettighetene, kan også andre temaer enn de rent rettslige være relevante. NIM tiltrer kommisjonens uttalelse om at «[I]ke viktig som å sikre den rettslige ytringsfriheten, er det å jobbe for en sunn ytringskultur».² I det følgende vil vi likevel særlig kommentere rettslige sider, særlig forslag til lovendringer som er fremsatt i utredningen.

NIM trekker i dette høringssvaret på tidligere arbeid med ytringsfrihet, inklusive høringsuttalelser som er relevante for temaene i denne utredningen.³

¹ Se NIM-loven §§ 1 og 3 første ledd.

² Utredningens s. 13.

³ NIM viser til våre høringsuttalelser i sakene om offentlighet i straffesaker og akademisk ytringsfrihet:

Dokumentoffentlighet i straffesaker, vår ref. 2022/65 og NOU 2002: 2 Akademisk ytringsfrihet, vår ref. 2022/105.

Vår høringsuttalelse er strukturert som følger: I punkt 2 kommenteres forslag til endring av straffeloven § 185. Her presenteres noen rettslige premisser, før selve forlagene kommenteres. I punkt 3 kommenterer vi de menneskerettslige sidene ved endringsforslagene til straffeloven §§ 156 og 265. I punkt 4 gir vi noen supplerende bemerkninger om visse gruppers ytringsfrihet. I punkt 5 kommenterer vi den teknologiske utviklingens betydningen for ytringsfriheten. NIM har tidligere arbeidet med ytringsfriheten til offentlig ansatte og kommuners menneskerettighetsansvar.⁴ Vi kommenterer Ytringsfrihetskommisjonens vurderinger av dette i henholdsvis punkt 6 og 7. I punkt 8 kommenteres noen andre tiltak for å sikre ytringsfrihetens kår i Norge, og i punkt 9 ytringsfrihet i organisasjonslivet.

Vi gjør oppmerksom på at høringssvaret er utarbeidet uten at NIMs direktør Adele Matheson Mestad har deltatt i arbeidet, siden hun var medlem av ytringsfrihetskommisjonen.

2. Forslag til endringer i straffeloven § 185

2.1. Innledning

Utvalget foreslår endringer i straffeloven § 185. De konkrete forslagene kommenteres nedenfor under punkt 2.7. Vi finner det ikke naturlig å ta endelig stilling til utforming av lovbestemmelsen og vil først og fremst, i punktene 2.2 til 2.6, fremheve noen premisser som bør tas i mente ved utformingen.

2.2. Grunnleggende menneskerettslige forpliktelser

NIM viser til kommisjonens gjennomgang av de menneskerettslige forpliktelsene etter Grunnloven, EMK, RDK og SP, som ikke rekapituleres her.⁵ En bestemmelse om hatefulle ytringer må oppfylle disse kravene.

Spørsmålet om hva som bør være straffbart som en hatefulle ytring innebærer en avveining av ulike menneskerettigheter: ytringsfriheten på den ene siden og vernet mot diskriminering og retten til privatliv på den andre siden. Retten til privatliv innebærer at det aksessoriske diskrimineringsvernet etter artikkel 14 i EMK etter omstendighetene kan medføre at myndighetene har en plikt til likebehandling av de ulike gruppene som har et

⁴ Se bl.a. Ytringsfrihet for kommunalt ansatte og Ytringsfrihet for sykepleiere, vårt publ.nr. NIM-V 2021-01 og NIM-V 2021-00.

⁵ Se NOU 2022:9 pkt. 10.3.2.

vern etter § 185.⁶ I tillegg må § 185 i enkelte tilfeller leses i lys av Grunnloven § 16 og EMK artikkel 9 om religionsfrihet.⁷

Grunnloven § 100 og EMK artikkel 10 om ytringsfrihet er bygget opp litt forskjellig. Det er også noen materielle forskjeller: Grunnloven har et eksplisitt forbud mot forhåndssensur, og gjelder direkte for private subjekter som arbeidsgivere og foreninger. Det er også en viss forskjell på hva som i utgangspunktet anses vernet etter de to bestemmelsene. Selv om dette ikke nødvendigvis har betydning for det endelige resultat, peker vi på at vernets omfang etter Grunnloven trolig er større enn etter EMK. Grunnlovens ordlyd og forarbeider indikerer at vernet omfatter det meste av verbale og ikke-verbale handlinger som formidler informasjon og ideer.⁸ Etter Grunnloven skal det altså lite til før et forbud eller andre reguleringer av slike ytringer regnes som *inngrep* i ytringsfriheten. Men ikke ethvert inngrep er forbudt. Grunnloven § 100 regulerer hvilke vilkår som må være oppfylt for at inngrep er tillatelige; det må foreligge en lovhjemmel, inngrepet må være forenlig med de formålene som angis, og grunnene for inngrepet må være særlig tungtveiende. Hvis disse vilkårene ikke er oppfylt, vil inngrepet i ytringsfriheten også representere et *brudd* på ytringsfriheten. Man kan si at Grunnloven § 100 har et meget vidt anvendelsesområde, og når inngrep faller inn under bestemmelsen må det foretas en konkret vurdering av de nevnte vilkårene.⁹

Etter EMK artikkel 10 er det flere ytringer som ikke har beskyttelse overhodet, slik kommisjonen beskriver med henvisning til EMK artikkel 17. For disse tilfellene er det da ikke nødvendig med noen forholdsmessighetsvurdering. Selv om dette kan fremstå som en metodisk eller teoretisk forskjell, bør man ved et eventuelt lovarbeid ha i mente hvilke avveininger som forutsettes å skje etter § 185. I dette arbeidet bør det komme frem hvilket ansvar rettsanvenderne har for å iaktta de mulige forskjellene mellom Grunnloven § 100 og EMK artikkel 10 på dette punkt.

2.3. Kravet til hjemmel i lov

Det har fra flere hold vært reist spørsmål om den gjeldende § 185 er tilstrekkelig klar. Vi redegjør derfor kort for hva som menneskerettslig ligger i kravet til hjemmel.

På strafferettens område følger kravet om lovhjemmel av Grunnloven § 96, EMK artikkel 7 og SP artikkel 14. Lovkravet stiller blant annet krav til *utforming* av straffebud. Dette

⁶ Se *Beizaras og Levickas mot Litauen* (41288/15).

⁷ Se HR-2020-185-A avsn. 18. der retten ikke fant grunn til å gå nærmere inn på den mer overordnede grensedragningen mellom Grunnloven § 100 og § 16. Det er grunn til å merke seg at selv om straffeloven § 185 har blitt endret flere ganger, har lovgiver vært tydelig på at bestemmelsen ikke er ment å gi et vern mot blasfemiske ytringer, se Innst. O. nr. 73 – 2008–2009 s. 67. flg. med videre henvisninger.

⁸ Se NOU 1999:27 pkt. 2.3.1, St.meld. nr. 26 (2003-2004) s. 38 og Innst. S. nr. 270 (2003-2004) s. 10.

⁹ Det var ved grunnlovsendringen i 2004 ikke meningen å *innskrenke* det vernet «gamle» Grl. § 100 ga ytringsfriheten. Da straffeloven § 135 a ble inntatt i straffeloven i 1970, som følge av Norges ratifikasjon av RDK, ble det presisert at § 135a ikke var «ment å gjøre noen endring i gjeldende regler om tale- og ytringsfrihet, jfr. Grl. § 100. En saklig kritikk av en folkegruppe rammes derfor ikke. Det som bestemmelsen er rettet mot, er propaganda som inneholder trusler eller forhånelser eller gjør noen til gjenstand for hat eller falske beskyldninger», jf. Ot. prp. nr. 48 (1969-70), s. 9-10.

har Høyesterett beskrevet slik at en bestemmelse som skal danne grunnlag for straffansvar, må «være så klar at det i de fleste tilfeller ikke vil være tvil om en handling rammes av regelen, og at det er mulig å forutse at straff kan bli konsekvensen av at regelen brytes».¹⁰

Som uttalt av Høyesterett, er det likevel slik at straffebestemmelser må tolkes, og utgangspunktet ved tolkningen er alminnelig juridisk metode.¹¹ Klarhetskravet i EMK artikkel 7 er ikke til hinder for dette, men kravet innebærer at det endelige tolkningsresultatet må ha tilstrekkelig forankring i selve lovteksten, slik at hensynet til forutberegnelighet ivaretas.¹²

Det kan også tenkes at klarhetskravet ikke er oppfylt selv om lovteksten er klar, dersom andre rettskilder fører til at rettsstilstanden likevel ikke gir rimelig veiledning om hvorvidt et forhold er straffbart.¹³ EMD har uttrykt formålet med lovkravet slik: «to ensure that no one should be subjected to arbitrary prosecution, conviction or punishment». Dette innebærer at man bør søke å unngå at vanskelige grensedragninger overlates til påtalemyndigheten og domstolene.

EMD har uttalt at når det dreier seg om bestemmelser som forbyr ytringer som oppildner, fremmer eller rettferdiggjør vold, hat eller intoleranse, er det «vitally important» at disse både formuleres slik at de klart og presist definerer omfanget av relevante lovbrudd, og dessuten tolkes strengt i praksis. Grunnen til dette er at man skal unngå en situasjon der statens skjønn til å straffeforfølge slike lovbrudd blir for bredt. Uklare bestemmelser kan potensielt bli gjenstand for misbruk gjennom selektiv håndheving.¹⁴

2.4. Ny rettspraksis

NIM bemerker at etter at kommisjonen leverte sin utredning har det kommet til to nye Høyesterettsdommer. Dette er HR-2022-1843-A (kjønnsidentitet) og HR-2022-1707-A (barn). Særlig den sistnevnte kan ha betydning for noen premisser ved et lovarbeid, især spørsmål om hvilke interesser § 185 skal verne og spørsmålet om terskelen for straffbarhet.

HR-2022-1843-A gjaldt spørsmål om en mann kunne straffes for ytringer han hadde fremsatt overfor en transkvinne på Facebook. Tiltalte og fornærmede hadde kjent hverandre i 15-20 år og de hadde tidligere hatt sosial omgang, bl.a. på «laiv», som er en form for rollespill. Fornærmede hadde for noen år siden endret juridisk kjønn fra mann til kvinne, og endret navn. Tiltalte ble dømt for bl.a. å ha skrevet

¹⁰ HR-2020-2019-A avsn. 14.

¹¹ HR-2020-2019-A avsn. 17.

¹² Samme sted.

¹³ HR-2016-2228-A (Segway) avsn. 30.

¹⁴ *Savva Terenteyev mot Russland* (10692/09) avsn. 85.

«Perverse mannegriser som permalaiver at de er småpiker har vel strengt tatt ingen injurierende kraft. Tror du virkelig at et eneste menneske tror du er et kvinnemenneske og ikke en gubbe med rare fantasier. Det sagt er det uforståelig for meg at myndighetene fremdeles tillater at du har omsorgsansvar for barn. «B» eksisterer ikke. Det er en syk fantasi i Bs sinn.»

I HR-2022-1707-A var det spørsmål om det var en hatefull ytring da en mann ropte til en jente på 16 år med somalisk bakgrunn at hun burde «dra tilbake til Somalia så får du det mye bedre, for der får du ikke noe NAV». Høyesteretts flertall fant at det var straffbart. Flertallet la i saken vekt på at det var tale om et barn som var mottaker av ytringen. At ytringen ikke ville vært straffbar dersom den var rettet mot en voksen, var det enighet om. Dommen er avsagt under skarp dissens (3-2). Om terskelen for det straffbare uttalte mindretallet at «[s]kulle den ytringen tiltalte fremsatte bedømmes som en overtredelse av straffeloven § 185, har jeg vanskelig for å se at den «relativt romslige marginen» gis et innhold».

Det er fremholdt at dommen senker terskelen for det straffbare, og at rettsanvendelsen indikerer at det er en uklarhet om det er vern av individer og/eller grupper som er bestemmelsens formål.¹⁵ NIM er enig i at dette er temaer som bør drøftes ved utformingen av en norsk bestemmelse. Etter EMDs praksis må det være adgang til å vektlegge om utsagn rettes mot unge.¹⁶ Det kan heller ikke være problematisk om det for eksempel ved straffutmåling legges vekt på om ytringer konkret har rammet personer som på andre måter er særlig sårbare.

Lovgiver bør imidlertid ta stilling til om særskilte vurderinger av hatefulle ytringer rettet mot for eksempel barn skal begrunnes i hensynet til det enkelte individ, eller i at krenkelser rettet mot individer oppfattes av samfunnet som mer alvorlige, grunnet deres sårbarhet. For den siste begrunnelsen er det tilhørernes eller omgivelsenes oppfatning av fornærmedes alder eller andre særlige trekk som vil være det relevante bevistema.

2.5. Straffeloven § 185, historikk og formål

Spørsmålet om § 185 har som formål å verne individer eller grupper, eller begge deler, må avgjøres etter en vanlig tolkning av bestemmelsen. Ved fortolkning av dagens bestemmelse kan dens historikk ha betydning, og vi redegjør for fullstendighetens skyld kort for dette.

Da forløperen til straffeloven § 185, § 135 a i straffeloven av 1902, ble tilføyd i 1970, var det på bakgrunn av Norges tilslutning til FNs rasediskrimineringskonvensjon. Konvensjonen ble til etter andre verdenskrig, etter at man i 1959-1960 i mange land hadde sett uttrykk for antisemittisme og andre former for rasehat og rasefordommer,

¹⁵ Anine Kierulf, *Stortinget bør nå revurdere § 185*, Juridika 2022.

¹⁶ Veideland mfl. mot Sverige (1813/07) avsn. 56 med videre henvisninger.

nasjonalhat og religiøse fordommer.¹⁷ Bestemmelsen som ble foreslått for å oppfylle Norges forpliktelser etter rasediskrimineringskonvensjonen artikkel 4 lød slik:

«Med bøter eller fengsel inntil 2 år straffes den som ved offentlig uttalelse eller annen meddelelse truer eller forhåner eller utsetter for hat eller forfølgelse en gruppe av personer på grunn av deres trosbekjennelse, rase, hudfarge eller nasjonale eller etniske opprinnelse.

På samme måte straffes den som medvirker eller tilskynder til en handling som nevnt i første ledd.»

På bakgrunn av et høringsinnspill, bemerket departementet

«at den foreslåtte bestemmelse – i likhet med den nåværende bestemmelse i strl. § 135 annet ledd – ikke tar sikte på å ramme fornærmelser og trusler m.m. mot enkeltpersoner. Det er her tale om forbrytelser mot den alminnelige orden og fred. Ved utilbørlige handlinger overfor enkeltpersoner må en falle tilbake på straffelovens alminnelige bestemmelser, jfr. blant annet kap. 23 om ærekrenkelser».¹⁸

Justiskomiteen merket seg disse uttalelsene, og skrev at den var «oppmerksom på at den nåværende bestemmelse i paragraf 135 annet ledd heller ikke tar sikte på å ramme fornærmelser og trusler m. m. mot enkeltpersoner (...)»¹⁹ Den skrev videre:

«Komitéen har vært i tvil på dette punkt, men da handlingene som straffebestemmelsen tar sikte på å ramme er av samme karakter enten de forvoldes mot enkeltpersoner eller grupper, finner komitéen det naturlig å foreslå ordlyden endret til "en person eller en gruppe personer.»²⁰

At justiskomiteen endret bestemmelsen på dette punkt, endret ikke formålet med bestemmelsen, som var å ramme «forbrytelser mot den alminnelige orden og fred». Det var derfor et krav om at ytringene/meddelelsene som ble rammet av bestemmelsen var framsatt offentlig. Bestemmelsen er blitt endret flere ganger, bl.a. for å styrke vernet mot hatefulle ytringer etter at Norge ble funnet å ha krenket vernet mot rasediskriminering etter rasediskrimineringskonvensjonen på grunn av Boot Boys-avgjørelsen.²¹ I 2005 ble

¹⁷ Ole F. Harbek, Utredning om forbud mot rasediskriminering, 1969 s. 6.

¹⁸ Ot.prp. nr. 48 (1969-1970) Om endringer i den alminnelige borgerlige straffelov av 22. mai 1902 (forbud mot rasediskriminering m.m.) s. 24 under overskriften. «Merknader til de enkelte paragrafer». Der vises det også til høringsuttalelsen fra Norsk Skisportsforbund som hadde merket seg at den foreslåtte lovbestemmelse rammer forfølgelse m.m. av en gruppe av personer, og uttalte: "Ombord på et skip vil det neppe bli tale om en gruppe av personer, og vi antar derfor at en riktigere ordlyd ville være etter ordet forfølgelse: "en person eller en gruppe av personer".

¹⁹ Innst. O. nr. 42 (1969-1970) Innstilling fra justiskomiteen om endringer i den alminnelige borgerlige straffelov av 22. mai 1902 (forbud mot rasediskriminering m.m.) s. 3 under overskriften «Komitéens merknader til de enkelte lovparagrafer».

²⁰ Samme sted.

²¹ Rt-2002-1618 (Boot Boys) og Jewish Community of Oslo and others v. Norway (CERD/C/67/D/30/2003), St.meld. nr. 26 pkt. 4.5.7 og Innst.O.nr.270 (2003–2004) pkt. 4.5.1.

uttrykket «en person eller gruppe personer» erstattet med «noen», uten at det tilsiktet noen realitetsendring.²²

Den forrige Ytringsfrihetskommisjonen foreslo å oppheve de dagjeldende bestemmelsene i straffeloven 1902 om ærekrenkelser,²³ noe som også skjedde i 2009.²⁴ Vern av æren ble videreført i sivile former, som en erstatningsbestemmelse i skadeserstatningsloven § 3-6 a. Det erstatningsrettslige vernet er imidlertid begrenset til vern av omdømmet, tilsvarende den opphevede § 247 i straffeloven. Æresfølelsen var vernet i straffelovens § 246, og denne fikk ikke noe erstatningsrettslig vern ved avkriminaliseringen. For å kompensere noe for dette bortfallet, ble det i stedet foreslått og vedtatt et tillegg til § 185. Dette er annet straffalternativ i første ledd, som rammer fremsettelse av ytringer i halvoffentlige sammenhenger, («i andres nærvær»)²⁵ Formålet med tillegget var altså å verne individer som ble utsatt for dette.

Spørsmål om bestemmelsen har som formål å verne individuelle og og/eller kollektive verdier, har altså ved noen anledninger vært vurdert. Det har imidlertid ikke skjedd som ledd i samlede vurderinger, og noen refleksjon over formålshistorien fremgår ikke. Det er heller ikke klart om de forskjellige formålene kan ha betydning for terskelen for straffbarhet, eller om prinsippene for tolkning kan være forskjellige ved de to straffalternativene. De forskjellige formålene kan heller ikke leses ut av bestemmelsens ordlyd eller kapittplassering - § 185 står i straffelovens kapittel 20, til vern om den offentlige ro, orden og sikkerhet.

Høyesterett har lagt til grunn at både angrep mot personer og grupper kan rammes av bestemmelsen, og har blant annet «trukket et skille mellom kritiske ytringer om et *emne*, enten dette er av politisk, kulturell, religiøs eller annen art, og ytringer som angriper en eller flere *personer*».²⁶ Dette er et viktig skille som viser at det er personer, ikke institusjoner som vernes mot kritikk av potensielt hatskapende karakter. Det avklarer imidlertid ikke om et individperspektiv eller gruppeperspektiv får noen følger for rettsanvendelsen.

Selv om domstolene anvender straffalternativet som gjelder offentlig fremsatte ytringer, og ikke annet straffalternativ, er det ved straffutmålingen lagt vekt på hvordan individuelle fornærmede har reagert.²⁷ Tradisjonelt har man imidlertid lagt til grunn at det ikke er noen som anses som fornærmet ved straffebud som tar sikte på å beskytte rene offentlige interesser.²⁸ I tiden før tilføyelsen av straffalternativet om å ramme

²² Lov 3. juni 2005 nr. 33.

²³ Den forrige ytringsfrihetskommisjonen foreslo dette, se særlig kap. 6.2.4.2. og 10.4.2.

²⁴ Lov 19. juni 2009 nr. 74.

²⁵ Ot.prp.nr.22 (2008–2009) avsn. 5.14.3.2 og kap. 16 under overskriften «Til endringen i § 185 om hatefulle ytringer». Se også Innst. O. nr. 73 s. 75.

²⁶ HR-2020-184-A avsn. 23 med videre henvisninger.

²⁷ Se Hr. 2022-1843-A avsn. 47 der fornærmedes reaksjoner på ytringene ble ansett som et skjerpende element.

²⁸ Se Rt-1965-821 om forstyrrelse av fred og orden.

enkelpersoner i 2009, ble det lagt til grunn at bestemmelsen vernet «ideelle samfunnsinteresser».²⁹ Straffelovkommisjonen drøftet i 1992 slike spørsmål nærmere.³⁰

Det er mulig at det kunne skape økt klarhet om det ovennevnte straffalternativet til vern av individer ble skilt ut i et eget ledd, hvis det beholdes.

2.6. Tolking av hatefulle ytringer

For å fastslå om en ytring er en straffbar ytring, må rettsanvenderen først tolke den for å fastlegge dens meningsinnhold. Høyesterett har uttalt seg om tolkningsprinsippene for vurderingen av ytringer etter straffeloven § 185. NIM viser til HR-2022-1707-A avs. 22 med videre henvisninger.

I denne sammenheng nøyer vi oss med å fremheve at tolkningsprinsipper og -resultater kan variere med straffebudets innhold. Etter Høyesteretts praksis kan for eksempel utsagn ikke fortolkes på samme måte ved anvendelse av regler som beskytter den personlige fred og frihet, som ved anvendelse av regler som er ment å ivareta den offentlige ro, orden og sikkerhet.³¹

Kravet til klar hjemmel i lov innebærer at det må være minst mulig tvil om prinsippene for tolkning av ytringer.

Ved ærekrenkelser og ved en tradisjonell anvendelse av § 185 er utgangspunktet hvordan en «alminnelig» leser eller tilhører vil oppfatte et utsagn. Det vil si at man spør seg hvordan et utsagn er egnet til å bli forstått av en tenkt, objektiv person, i den konteksten utsagnet er fremsatt. Hvor inngående denne tenkte personen forutsettes å vurdere, kan variere mellom typer av saksforhold og forskjellige straffebud. Hvilke momenter som er relevante som kontekst ved tolkningen kan også variere.

Ved offentlig fremsatte ytringer, for eksempel på Facebook, vil denne konteksten vanligvis begrense seg til de ytringene som foreligger. Dersom § 185 anvendes for å verne individuelle mottakere av ytringer kan det spørres den relevante konteksten utvides til å omfatte for eksempel tidligere kommunikasjon og praksis blant de involverte.

Dette illustrerer at en klargjøring av hvilke interesser bestemmelsen skal beskytte mot, ikke bare har betydning for selve tolkningen av rettsregelen, det kan også kan ha betydning for hvilke momenter som er rettslig relevante for språktolkningen, altså for fastleggelse av ytringens meningsinnhold. Det er viktig: mange av sakene om § 185 har

²⁹ Se Rt-1989-1336. Avgjørelsen gjaldt daværende lovs § 135 a, og spørsmål om endring av tiltalebeslutning. Loven inneholdt på det tidspunkt uttrykket «en person eller gruppe personer», som senere er erstattet med «noen».

³⁰ Se Straffelovkommisjonens NOU 1992:23, avsn. 5.2. Kommisjonen la til grunn at det kunne være naturlig at saker etter § 135 a om enkeltpersoner har en fornærmet, noe som hadde en «viss støtte» i komiteens innstilling, og var anført av Jo Hov. Straffelovkommisjonens forslag om dette ble ikke fulgt opp, da systemet med påtalebegjæring ble endret.

³¹ Se HR-2019-1922-A avsn. 19.

fått ulikt utfall i ulike instanser det siste tiåret – ikke fordi de ulike domstolene er uenige om tolkningen av loven, men om tolkning av ytringene.³²

2.7. Utvalgets to alternative forslag

Utvalget har to alternative forslag til endringer i bestemmelsen om hatefulle ytringer. Slik NIM forstår kommisjonen er ikke intensjonen å endre terskelen for straffbarhet³³ men å modernisere språkdrakten og sikre at bestemmelsen tydeligere reflekterer rettsstilstanden. Det vil være positivt med henblikk på legalitetsprinsippet. På ytringsfrihetens område er det dessuten viktig å ha så klare regler som mulig for å unngå en nedkjølende effekt på ytringsfriheten.³⁴

I tilknytning til alternativ 1 skriver kommisjonen at «uttrykket 'grovt' tydeliggjør at terskelen for bruk av straff er svært høy». Som nevnt ovenfor ble det avsagt to dommer om terskelen for hatefulle ytringer etter at kommisjonen leverte sin rapport. Mindretallet i HR-2022-1707-A, nevnt under punkt 2.4, reiste spørsmål om ytringene i den saken burde anses som slike smakløsheter som det skal være «romslig margin» for. Det sentrale for flertallet var at ytringen skjedde overfor barn. Dersom lovgiver velger å gå videre med alternativ 1, mener NIM at det bør klargjøres hvorvidt en ytring av en slik karakter som i denne avgjørelsen fortsatt skal anses som omfattet av bestemmelsen, og om vurderingen av grovhet skal knyttes til selve ytringens innhold eller også til andre momenter slik som alder.

Slik NIM leser Høyesteretts praksis, er terskelen for avveining mellom diskrimineringsvernet og ytringsfriheten satt der det er tale om «kvalifisert krenkende ytringer» rettet mot noen på grunn av diskrimineringsgrunnlagene i § 185 andre ledd bokstav a)- e).³⁵ Vi leser videre Høyesterett slik at grov nedvurdering av menneskeverd eller oppfordring/tilslutning til integritetskrenkelser er eksempler på dette. Alternativ 2 er antakeligvis i større grad enn alternativ 1 egnet til å synliggjøre de kriteriene som er oppstilt i norsk rettspraksis. Alternativ 2 synes også mest egnet til å synliggjøre forpliktelsene etter rasediskrimineringskonvensjonen, da den i større grad henviser til forpliktelser som finnes der. Alternativ 1 fremstår også som noe knapp for å ivareta krav

³² Se f.eks. HR-2020-2133-A sml. LE-2020-43658-2, se også flertallet og mindretallet i HR-2022-1707-A, bl.a. avsn. 25 sml. 43.

³³ Jf. særlig pkt. 10.7 1.

³⁴ Se NOU 1999: 27 pkt. 2.3.8 s. 34-35 hvor kommisjonen uttaler «Er man for nidkjær med å rense det offentlige rom for usannheter, urimeligheter eller andre «uønskede» uttrykk ved hjelp av forbud eller eventuelt straff, vil man altså med nødvendighet rense det også for mange sanne og ønskede uttrykk. Rettssystemet bør altså være institusjonalisert normativt (ved lovgivning og rettspraksis) slik at man unngår 'the chilling effect'». Fenomenet trekkes også frem i forbindelse med utvalgets drøftelse av utformingen (de dagjeldende) injuriereglene, se kap.6.2.3.2.5. s. 121 der kommisjonen uttaler «Vår folkerettslige forpliktelse – slik den endres ved Strasbourg-domstolens dynamiske tolkning – kan nok et stykke på vei oppfylles ved utvidelser av rettsstridsreservasjonen. Det er imidlertid bedre å gi en klar regel som kan være forståelig for allmennheten. Uklare regler og/eller vanskelig tilgjengelige prinsipper utviklet av domstolene kan ha en uønsket dempende effekt («chilling effect») på det offentlige ordskiftet.»

³⁵ Se f.eks. HR-2022-1843-A avsn. 13 og HR-2022-1707-A avsn. 18 med videre henvisninger.

om klar hjemmel i lov. Ved alternativ 2 kan man kanskje vurdere om uttrykket «integritetskrenkelse» er for vanskelig tilgjengelig.

Alternativ 2 bruker uttrykket «på kvalifisert krenkende måte» i annet ledd. NIM antar at dette er ment som en kvalifisering av ytringens grovhet. Rent språklig kan det imidlertid misforstås dithen at et krav om en krenkende «måte», kommer i *tillegg til* at det må foreligge et utsagn som for eksempel «grovt nedvurderer menneskeverdet til noen». Forstått på sistnevnte måte vil ordlyden innebære en høyning av terskelen, som ikke er ønskelig eller tilsiktet.

Det er mulig at dette kan avbøtes ved man i stedet inntar i bestemmelsens *første ledd* at bestemmelsen setter straff for den som setter fram en «kvalifisert krenkende hatefull ytring», og så i annet ledd angir at «en ytring regnes som hatefull etter første ledd når [...]». I det minste bør forståelsen av uttrykket klargjøres i forarbeider.

NIM merker seg at å «true» ikke er tatt med i noen av alternativene, til forskjell fra gjeldende bestemmelse. Vi bemerker at trusler som er rettet mot noen på grunn av grunnlagene nevnt i § 185 andre ledd, vil rammes av bestemmelsene om trusler i straffeloven §§ 263 evt. 264, om vilkårene for det er oppfylt. Etter straffeloven § 77 i) kan også diskrimineringselementet tas i betraktning i straffeutmålingen. Høyesterett har lagt til grunn at man ved tolkning av mulige trusler etter § 263, ikke kan gå frem som ved tolkning etter § 185.³⁶ Å benytte uttrykket «true» i § 185, kan da være en kilde til uklarhet som om mulig bør unngås.

Kommisjonen foreslår å erstatte «diskriminerende eller hatefull ytring» med «hatefull ytring» i definisjonen i annet ledd. «Diskriminerende eller hatefull» er imidlertid beholdt i hovedbestemmelsen i første ledd. Derved har man to alternative grunnlag for straff i første ledd, hvorav bare det ene defineres nærmere.

NIM reiser spørsmål om hva som oppnås ved å beholde «diskriminerende» i første ledd. Det dreier seg om et diskrimineringsvern, men det kan hevdes at dette vernet ivaretas gjennom at ytringen må være rettet mot noen *på grunn av* deres tilhørighet til en minoritetsgruppe, som nevnt i bestemmelsens andre ledd. Ved tolkningen av bestemmelsen kan det bli spørsmål om «diskriminerende ytringer» i første ledd inneholder noe tilleggsvilkår for straff, ut over den nevnte sammenhengen med gruppetilhørighet. Det kan også reises spørsmål om diskriminerende ytringer vil være straffbare etter bestemmelsen, all den tid opplistingen av diskrimineringsgrunner i annet ledd bare er knyttet til alternativet *hatefulle* ytringer og ikke *diskriminerende* ytringer. Den rettslige betydningen av at diskriminerende ytringer forekommer i første ledd, men ikke annet ledd, i utvalgets forslag til alternative tekster, er uklar. NIM har ikke noe tungt syn på om diskriminerende ytringer bør være med i § 185, men hvis det strykes i annet ledd, kan man vurdere om det ville vært bedre å stryke begrepet i første ledd også. Endelig kan

³⁶ Se HR-2019-1922-A avsn. 19.

det bli reist spørsmål om forholdet mellom en slik diskrimineringsregel og andre straffebud som rammer diskriminering, ikke minst straffeloven § 186 som gjelder nettopp dette.

Diskrimineringsbegrepet kan også forsterke et tolkningsproblem som allerede ligger i bestemmelsen: Nemlig at de opplistede grunnlag etter ordlyden verner grupper som ikke er utsatte minoriteter. For eksempel hatefulle ytringer mot heterofile, eller folk med hvit hudfarge i overveldende hvite områder. Ut fra forarbeidene til § 185 (og tidligere § 135 a) virker det imidlertid klart at et sentralt kriterium for de opplistede gruppenes vern, er at de i tillegg er minoriteter. Grupper som er utsatt, men som ikke er minoriteter, beskyttes ikke – dette er grunnen til at bl.a. kjønn i seg selv ikke er et vernegrunnlag, selv om kvinner kan være særlig utsatt for visse typer hatefulle ytringer. Diskrimineringsbegrepet gjelder imidlertid generelt – ved usaklig forskjellsbehandling grunnet gruppetilhørighet uavhengig av om gruppen også er en minoritet. Dette er nok en grunn til å vurdere om begrepet *diskriminering* bør være med i bestemmelsen.

Annet straffalternativ i første ledd, om fremsettelse av ytringer overfor individer som rammes, bør vurderes nærmere i lys av det som er gjennomgått om formål og fortolkning i punkt 2.5 og 2.6 ovenfor. I tillegg til det som er nevnt der, kan avgrensningen mellom de to straffalternativene være noe uklar, særlig i betraktning av at «noen» i annet ledd uansett skal forstås på samme måte som «en person eller gruppe personer», jf. lovendringen i 2005. Om bestemmelsen beholdes bør det også vurderes å reservere et eget ledd for denne, for eksempel som et siste ledd.

Med disse reservasjonene vurderer NIM det slik at alternativ 2 best realiserer de hensynene som vi har vurdert. Det understrekes at NIM ikke har foretatt noen fullstendig vurdering av mulig lovtekst.

2.8. Øvrige vurderinger om hatefulle ytringer

Utvalget anbefaler for øvrig at politiets kompetanse til å vurdere hatefulle ytringer styrkes og at det gjennomføres en undersøkelse av kvaliteten på etterforskningsarbeidet. NIM stiller seg bak denne anbefalingen. Vi viser til at vi tidligere har anbefalt at det bør bygges opp et fagmiljø på feltet, blant annet ved å etablere hatkriminalitetsgrupper i flere politidistrikter. Myndighetene bør sikre at hatefulle ytringer (spesielt) og hatkriminalitet (generelt) registreres etter klare og like retningslinjer nasjonalt. Statistikken bør fange opp alle ledd i påtalekjeden.³⁷ Opprettelsen av egne hatkriminalitetsgrupper i alle politidistrikter bør følges av tiltak for å sikre at disse har tilstrekkelig kunnskap og kompetanse om hatkriminalitet rettet mot funksjonshemmede.³⁸ Det bør også sikres at disse får gode rammevilkår.

³⁷ NIMs årsmelding 2018 side 55 flg.

³⁸ NIMs rapport om funksjonshemmedes ytringsfrihet s. 60.

Netthets og straffbare hatefulle ytringer er et samfunnsproblem. Uavhengig av hva som blir løsningen med tanke på formuleringen av straffeloven § 185, vil NIM fremholde at straff bør reserveres for de tilfellene hvor straff er nødvendig og kan antas å ha den ønskede allmennpreventive og normdannende effekten. Selv om det er ønskelig med en klargjøring av § 185, vil vi understreke at slike lovgivningstiltak antakeligvis bare vil kunne hjelpe et stykke på vei, og at fenomenet hatefulle ytringer og hets krever andre tiltak fra myndighetene slik som blant andre forebyggende tiltak, kompetanseutvikling og undervisning.

3. Forulemping av offentlige tjenstepersoner og visse yrkesgrupper

3.1. Innledning

Kommisjonen anbefaler endringer i straffeloven § 156 om hindring av offentlig tjenestemann og § 265 om særskilt vern for enkelte yrkesgrupper. NIM kommenterer disse endringsforslagene da de også har en side til Grunnloven § 100 og EMK artikkel 10.

Kommisjonen anbefaler å fjerne ordet «skjellsord» i straffeloven § 156 om hindring av offentlig tjenestemann og § 265 om særskilt vern for enkelte yrkesgrupper. Den anbefaler at terskelen for straff også ved § 156 settes ved «grovt krenkende ordbruk eller adferd». Forslaget er særlig begrunnet med at uttrykket «skjellsord» åpner for å legge terskelen for det straffbare for lavt.³⁹

EMD har i flere avgjørelser funnet at strafflegging av mishagsytringer mot tjenstepersoner representerte brudd på EMK artikkel 10. For det første har EMD understreket at slike straffebud må utformes presist for å unngå maktmisbruk og selektiv håndheving.⁴⁰ All den tid inngrep må bestå forholdsmessighetstesten, er det for det annet ikke tilstrekkelig å konstatere «the use of vulgar phrases in itself [...]», det må foretas en «careful examination of the context in which the offending, insulting or aggressive words appear [...]».⁴¹

Straff for eksempelvis utskjelling av politiet kan altså innebære inngrep i artikkel 10 som på vanlig måte må rettfærdiggjøres etter bestemmelsens annet ledd, og kravet til hjemmel er særlig understreket.⁴² Visse hatefulle ytringer savner likevel vern etter artikkel 17, noe som ikke utdypes nærmere her.⁴³

³⁹ Se NOU 2022:9 pkt. 10.7.2.

⁴⁰ Savva Terenteyev mot Russland (10692/09) avsn. 85.

⁴¹ Savva Terenteyev mot Russland (10692/09) avsn. 68-69.

⁴² Se også Perinçek mot Sveits (27510/08) avsn. 131 flg., og Vajnai mot Ungarn, (33629/06) avsn. 53 – 57.

⁴³ Se nærmere om dette Eurparådets Factsheet om Hate speech, desember 2022.

3.2. Straffeloven § 156

Når det gjelder § 156 er den plassert i straffelovens kapittel om vern av offentlige myndigheter og tilliten til dem. Formålet med bestemmelsene i kapittelet er ifølge forarbeidene at «de verner offentlige interesser, og spesielt interessen i at den offentlige makt- og myndighetsutøvelse respekteres. I tillegg er det tatt inn bestemmelser som verner om innbyggernes tillit til at offentlig myndighet ikke misbrukes».⁴⁴

Bestemmelsen angir at den gjelder «hindring» av offentlig tjenestemann. Allerede etter dagens ordlyd inneholder bestemmelsen den kvalifisering at den rammer den som «forulemper» en offentlig tjenestemann, hvis dette har sammenheng med utførelsen av tjenesten. Dette er altså en bestemmelse som ikke først og fremst skal verne tjenestepersonen mot personlig krenkelse, men for eksempel beskytte den nødvendige autoritet under utførelse av oppdrag. Ved at bestemmelsen verner den som utøver offentlig myndighet, er personkretsen noe innsnevret i forhold til det som gjaldt etter straffeloven av 1902. Til gjengjeld fikk man i § 265 et vern for særskilt utsatte yrkesgrupper, jf. nedenfor.

Det bør vurderes om det å heve terskelen til «grovt krenkende ordbruk eller adferd» er egnet til å ivareta de formål bestemmelsen søker å ivareta. Vi antar at det ikke nødvendigvis er ordene som brukes, men hvorvidt de er egnet til å påvirke den offentlige myndighetsutøvelsen, som bør være avgjørende. Utredningen nevner noen eksempler på skjellsord som har ledet til straff. NIM antar at bestemmelsen ikke legger opp til en katalog av tillatte og forbudte uttrykk, men at vurderingen må være avhengig av konteksten.

3.3. Straffeloven § 265

Straffeloven § 265 kriminaliserer bruk av «skjellsord eller annen grovt krenkende ordbruk» som «forulemper» nærmere bestemte yrkesgrupper. Bestemmelsen finnes i kapittelet om vern av den personlige frihet og fred, og rammer i motsetning til § 156 kun yrtinger fremsatt «under dennes yrkesutøvelse». Det heter i bestemmelsens forarbeider:

«I motsetning til etter gjeldende rett og § 156 annet punktum, som begge rammer skjellsord eller annen utilbørlig atferd, krever § 265 at det er tale om skjellsord eller annen «grovt krenkende ordbruk». Dette er ment å signalisere en noe høyere terskel for straff enn det som gjelder i forhold til offentlige tjenestemenn. (...)».⁴⁵

Den beskyttede personkretsen er forholdsvis vid, og omfatter for eksempel lærere, helsepersonell og ansatte innen persontransport, og formodentlig ansatte i barnevernet og NAV. Om avgrensningen heter det i forarbeidene blant annet:

«Etter departementets syn må det ved utvelgelsen av hvilke grupper som skal vernes, legges avgjørende vekt på om yrkesgruppen utfører viktige

⁴⁴ Ot.prp. nr. 8 (2007-2008) kap. 9.1.

⁴⁵ Ot.prp. nr. 22 (2008-2009) til § 156.

samfunnsoppgaver som medfører en bred kontaktflate mot en ubestemt krets av personer. Hvorvidt yrkesgruppen består av offentlig eller privat ansatte, vil dermed ikke være et relevant kriterium. Det sentrale er om gruppen, under sin utføring av arbeid som samfunnet har et påtrengende behov for, ikke kan reservere seg mot kontakt med enkeltpersoner.»⁴⁶

I tillegg til å verne de utsatte personene peker forarbeidene på samfunnets interesse i at tjenestene utføres.

Utvalgets forslag innebærer her bare at ordet «skjellsord» tas ut. NIM antar at dette neppe får særlig betydning, siden det fortsatt kan være slik at skjellsord innebærer en utilbørlig verbal atferd etter bestemmelsen.

3.4. Samlet vurdering

«Skjellsord» er et svært ubestemt uttrykk. Som selvstendig kriterium for straffbarhet vil det være lite egnet til å oppfylle strenge krav til klar lovhjemmel.

Etter NIMs syn er både gjeldende bestemmelser og utvalgets forslag forenlig med menneskerettighetene. Spørsmålet vil være hvordan bestemmelsene praktiseres, og NIM vil peke på noen relevante momenter.

Etter de eksisterende bestemmelsene er «skjellsord» bare eksempler på hovedvilkårene for straff, som er å forulempe (§ 156) eller forulempe ved grovt krenkende ordbruk (§ 265). Etter NIMs syn kan bruk av «skjellsord» ha en pedagogisk funksjon, særlig ved § 156 som ikke på annen måte klargjør at verbal forulemping også rammes. Om uttrykket «skjellsord» utelates, innebærer altså ikke det noen «legalisering» av skjellsord, som det fortsatt etter en konkret vurdering kan være straffbart å fremsette. Om utelatelse av uttrykket kan bli oppfattet slik at skjellsord heretter er tillatt, kan NIM ikke uttale noe om.

NIM vet heller ikke om bruken av «skjellsord» i lovteksten innebærer en tendens til å oppfatte skjellsord som et *tilstrekkelig* vilkår for straff, og at visse ord nærmest alltid utløser en bot. Dette ville i så fall tale for at «skjellsord» tas ut.

§ 156 retter seg særlig mot å hindre offentlige tjenesteutførelse. NIM vil peke på at slik tjenesteutførelse også kan være viktig for å beskytte menneskerettigheter, for eksempel andres liv og helse og eiendom. Det er derfor viktig at tjenestehandlinger gis en tilstrekkelig beskyttelse, og at denne balanseres mot ytringsfrihet og demonstrasjonsfrihet.

Også beskyttelse av utsatte arbeidstakere etter § 265 er i samfunnets interesse. At eksempelvis helsetjenester, barnevern og utdanning kan utføres på beste måte, og at man

⁴⁶ Ot.prp. nr. 22 (2008-2009) s. 146.

kan rekruttere godt til slike tjenester, er viktig for å ivareta sentrale menneskerettigheter. Også dette må balanseres mot ytrings- og demonstrasjonsfrihet.

Disse avveiningene tilsier at det må være et tilstrekkelig vern også mot utskjellinger. Hvordan bestemmelsens ordlyd bør være, tar NIM ikke endelig stilling til.

NIM er uansett usikker på om det er grunn til å høyne terskelen for straff etter § 156 til det samme nivå som § 265, ved at bare «grovt» krenkende atferd er straffbar. Dagens bestemmelser tilsikter forskjellige terskler for straff. NIM er også usikker på om det er grunn til å innføre uttrykket «krenkende» i § 156, siden et slikt uttrykk leder tanken mot vern av mottakerens følelser, mer enn beskyttelse av tjenesteutførelsen.

4. Tiltak overfor sårbare grupper

Kommisjonen er bedt om å legge til rette for en bred offentlig debatt om temaet for utredningen, herunder innhente og inkludere ulike gruppers erfaringer og synspunkter i arbeidet. Nedenfor knytter vi noen merknader til ytringsfriheten for noen ulike grupper.

4.1. Funksjonshemmede

Ytringsfrihetskommisjonen trekker fram funksjonshemmedes situasjon som særlig alvorlig når det gjelder tilknytning til, og dermed muligheten for deltakelse i, offentligheten. NIM vil understreke viktigheten av dette.

NIM utga i 2022 en rapport om funksjonshemmedes ytringsfrihet. Med rapporten ønsket NIM å løfte fram noen av ytringsfrihetsutfordringene funksjonshemmede møter. Flere av utfordringene handler nettopp om tilknytning og mulighet til deltakelse i den offentlige debatten.⁴⁷

Kommisjonen anbefaler at det arbeides for en bred ytringsfrihet bl.a. ved å innlemme FNs konvensjon om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne (CRPD) i norsk lov.

NIM stiller seg bak Ytringsfrihetskommisjonens anbefaling om å inkorporere CRPD.⁴⁸ NIM har tidligere uttalt at det er prinsipielt uheldig at konvensjonen som den eneste av FNs ikke-diskrimineringskonvensjoner ikke er inkorporert i norsk rett. Regjeringens ønske om å gjennomføre CRPD i norsk lov, og nedsetting av et juridisk ekspertutvalg som skal utrede hvordan inkorporeringen bør skje, ønskes velkommen.⁴⁹

Som kommisjonen vil NIM argumentere for idealet om universell utforming som en inkluderende tilnærming til alle menneskers ytringsfrihet (herunder informasjonsfrihet).

⁴⁷ Se NIMs rapport, Funksjonshemmedes ytringsfrihet – åtte utfordringer, 12.05.22, særlig kap. 2.

⁴⁸ Se forøvrig, NIMs rapport «Inkorporering av CRPD i norsk rett Særlig om CRPD artikkel 12 og 14», utgitt 21.03.22 der det konkluderes med at bekymringen for at inkorporering av CRPD i menneskerettsloven vil føre til stor rettsusikkerhet, synes overdreven.

⁴⁹ Mer om regjeringens arbeid [her](#) og [her](#).

Å styrke oppfølgingen av det eksisterende regelverket for universell utforming vil bidra til bedre etterlevelse av flere forpliktelser i CRPD, blant annet CRPD artikkel 21 om ytringsfrihet og tilgang på informasjon og CRPD artikkel 9 om tilgjengelighet.

NIM vil også fremheve at etterlevelsen av øvrige rettigheter i CRPD, for eksempel bestemmelsene om universell utforming og individuell tilrettelegging har innvirkning på realiseringen av funksjonshemmedes ytringsfrihet.⁵⁰ Kommisjonen, som NIM, påpeker at både massemedier og kulturinstitusjoner har et stykke igjen for å sikre reell universell utforming og tilgjengeliggjøring av tilbud. Myndighetenes planer og strategier for deltakelse i idrett, kultur og på fritidsarenaer bør sette søkelys på inkludering av funksjonshemmede for å ivareta deres rett til informasjon og deltakelse.

4.2. Eldre

NIM merker seg at Ytringsfrihetskommisjonen har vært i dialog med Eldreombudet, og at det særlig i kapittel 5.4.9 trekkes frem forhold som gjelder eldre.

Etter NIMs syn har kommisjonen viet eldres ytringsfrihet forholdsvis lite oppmerksomhet. Så vidt vi kan se har ikke kommisjonen fremsatt anbefalinger som direkte gjelder eldres situasjon.

NIM peker i vår temarapport fra 2019 «Eldres menneskerettigheter: syv utfordringer» på at det er en menneskerettslig utfordring å nå frem til alle eldre og tilrettelegge for at de får den informasjons-, kommunikasjons- og tjenestetilgangen de har krav på i et samfunn der stadig flere tjenester bare er tilgjengelig digitalt. I rapporten viser vi til forpliktelsene som ligger i CRPD og EMK. NIM nevner i rapporten en sak fra EMD mot Slovenia, som gjaldt om statens innsats for å varsle kreditorer i et konkursbo var tilfredsstillende etter EMK artikkel 6. Retten kom til at det forelå brudd på EMK artikkel 6, da en eldre mann som ikke hadde datamaskin eller behersket internett ikke hadde fått tilstrekkelig varsel. Mediesaker om konkursboet ville ikke være egnet til å varsle klager. Hvor langt forpliktelsene rekker, avhenger av omstendighetene i den konkrete saken.

NIM antar at kommisjonens merknader knyttet til personer med funksjonsnedsettelse også har gyldighet for enkelte eldre. Som fremholdt i vår rapport er imidlertid årsakene til eldres manglende tilgang til digitale hjelpemidler sammensatte. Det kan for eksempel skyldes at internett oppleves vanskelig, eller at de har særlig behov for digital assistanse for å kunne benytte seg av internettbaserte tjenester fullt ut. Det bør vurderes om det kan iverksettes ytterligere tiltak i tillegg til de kommisjonen peker på, for å sikre eldre rett til informasjon og mulighet til å ytre seg.

4.3. Innsatte

Kommisjonen har kort presentert ytringsfriheten for innsatte, og skriver at personer i fengslet skal sikres sine menneskerettigheter såfremt disse ikke må begrenses som følge

⁵⁰ Se mer i NIMs rapport «Funksjonshemmedes ytringsfrihet» Åtte utfordringer [her](#).

av fengslingen. Kommisjonens utredning er preget av den teknologiske utviklingen og fremveksten av sosiale medier og andre måter å kommunisere på. Det skrives at «[b]egrenset tilgang til internett for norske innsatte har vært påpekt fra flere hold».⁵¹ NIM kan likevel ikke se at det fremmes spesielle anbefalinger om denne gruppens ytringsfrihet. Dersom begrunnelsen for den noe knappe omtalen er manglende forskning/faktagrunnlag, mener NIM at det kan være grunn til å se nærmere på ytringsfriheten til innsatte, herunder digitaliseringens betydning for innsattes ytringsfrihet.

Ytringsfriheten for innsatte må sees i forhold til det som gjelder ellers i samfunnet. Dersom det er slik at innsattes tilgang til digital ytringsfrihet står på stedet hvil, mens samfunnet ellers utvikler seg, foreligger en relativ forverring.

NIM viser til at Sivilombudet på eget tiltak har gjennomført en undersøkelse av kriminalomsorgens kontroll av innsattes telefonsamtaler. Riktignok knytter uttalelsen fra ombudet seg til retten til privatliv etter EMK artikkel 8 og Grunnloven § 102. I uttalelsen heter det at

«Sivilombudet har merket seg at myndighetene vil foreta en gjennomgang av regelverket, og at departementet vil vurdere midlertidige føringer for kriminalomsorgens praktisering av reglene for kommunikasjonskontroll. Ombudet forutsetter at de midlertidige føringene utformes i tråd med ombudets vurderinger i denne uttalelsen».

NIM antar at det i denne sammenheng også kan være grunn til å se problemstillingen i lys av ytringsfriheten.

4.4. Barn

Kommisjonen anbefaler flere tiltak for å sikre utdanning i ytringsfrihet. NIM har over tid arbeidet med å fremme kunnskap om ytringsfriheten og personvernet til barn og unge.⁵² Vi har holdt foredrag for barn og unge om ytringsfrihet i ulike format. Vi har gjennom dette arbeidet erfart at det er behov for å styrke kunnskapen i skolen om menneskerettigheter og ytringsfrihet. Vi tiltrer anbefalingen som går på videreutvikling av læreplaner og å utvikle en skolesekk for ytringsfrihet.

NIM viser også til at undervisning i kritisk tenkning og kildekritikk er noe FNs barnekomité har vært opptatt av i sine generelle kommentarer.⁵³ Slike uttalelser er riktignok ikke rettslig bindende, men gir uttrykk for viktige anbefalinger og kan tillegges rettskildemesig vekt.⁵⁴

⁵¹ Se NOU 2022:9, faktaboks 6.4. på s. 97.

⁵² NIMs strategi for 2022-2024.

⁵³ CRC/C&GC/25 avsn. 104.

⁵⁴ Rt-2009-1261 avsn. 44.

4.5. Urfolk og nasjonale minoriteter

Ytringsfrihetskommisjonen gjennomgår i kapittel 5.4.3. undersøkelser og rapporter om ytringsfriheten til samer og nasjonale minoriteter. I kapittel 6.8.6 peker den på anbefalinger for å styrke denne gruppens ytringsfrihet. NIM viser i denne sammenheng til våre anbefalinger i rapporten «Holdninger til samer og nasjonale minoriteter» kapittel 2.⁵⁵ Der anbefaler vi tiltak som nasjonale og lokale handlingsplaner, lavterskeltilbud for å melde fra om hets og trakassering, og utvikling av hatkriminalitetsgrupper i alle politidistrikter og mer utfyllende statistikk.

5. Ytringsfrihet og teknologi

Ytringsfrihetskommisjonens mandat og utredning preges av den raske teknologiske utviklingen verden har sett de siste par tiårene, og som fortsetter. Den teknologiske utviklingen medfører endringer for den enkeltes mulighet til å ytre seg og å tilegne seg informasjon. I den nye teknologien ligger også potensiale for å ta i bruk nye verktøy for kriminalitetsbekjempelse og etterretning, noe flere lovforslag den seneste tiden bærer preg av.⁵⁶

Staten har en plikt til å arbeide for å sikre innbyggernes sikkerhet. Samtidig vil hjemler for overvåking eller innsamling av informasjon om borgerne utfordre ulike menneskerettigheter.⁵⁷ NIM vil understreke behovet for at lovforslag som innebærer økt bruk av informasjonsteknologi, følges av grundige konsekvensanalyser som vektlegger menneskerettighetene, særlig retten til privatliv, ikke-diskriminering og ytringsfrihet.⁵⁸

Kommisjonen viser til at reglene om tilrettelagt innhenting, som på tidspunktet for utredningen ikke var trådt i kraft, kan ha en nedkjølende effekt på ytringsfriheten. Det samme gjelder et forslag om å hjemle en adgang for PST til å samle inn all åpent tilgjengelig informasjon, og lagre dette i inntil 15 år.

Kommisjonen peker også i kapittel 7 på forholdet mellom datainnsamling og nedkjølingseffekten. NIM er enig med kommisjonen i at det ved innføring av nye tiltak for kommunikasjonskontroll mv, slik som bulkinnsamling av meta- og innholdsdata, må gjøres en selvstendig vurdering av hvordan tiltaket påvirker ytringsfriheten, både alene

⁵⁵ Rapporten er [her](#).

⁵⁶ F.eks. Justisdepartementets [høringsnotat](#) 7.10.2021 om endringer i politiloven, politiregisterloven og politiregisterforskriften - PSTs etterretningsoppdrag og bruk av åpent tilgjengelig informasjon i fjor. Se også forsvarsdepartementets høring om forslag til endringer i etterretningstjenesteloven.

⁵⁷ Vi nevner for sammenhengens skyld at Personvernkommisjonen i NOU: 2022:11 s. 98-99 pekte på manglende vurderinger i lov- og forskriftsarbeider, slik som for PST-forslaget nevnt over.

⁵⁸ I NIMs [rapport](#) Ny teknologi og menneskerettigheter, 28.03.22, kap. 8 og, Dok.nr.6 (2021–2022) Menneskerettighetene i Norge 2021, NIMS årsmelding fremmes en anbefaling om at stortinget skal be regjeringen om å foreta en slik vurdering ved forslag som innebærer økt bruk av informasjonsteknologi.

og sammen med andre eksisterende tiltak. Utfordringene som nevnt i kapittel 7, bør etter NIMs syn også vurderes opp mot pressens kildevern – herunder betydningen selvsensur hos potensielle kilder kan ha for pressen og andre formidlers informasjonstilgang, ved vurderingen av om det skal iverksettes nye tiltak for kommunikasjonskontroll mv. Vi nevner for sammenhengens skyld at EMD i sin praksis har tilkjennegitt at også NGO'er som arbeider med saker av offentlig interesse, fungerer som en offentlig vaktbikkje.⁵⁹ Tilsvarende kan også gjelde for andre som formidler informasjon i egenskap av å være en offentlig vaktbikkje, slik som akademiske forskere og forfattere eller filmskapere.⁶⁰

Kommisjonen beskriver fremveksten av teknologigiganter som Facebook og Google og drøfter i kapittel 8 ansvaret for ytringer på nett. I samme kapittel gjennomgår kommisjonen gjeldende EU/EØS-regler og utviklingen av regelverket som skjer på europeisk nivå gjennom Digital Services Act (DSA) og Digital Markets Act (DMA). I kapittel 8.9 kommer kommisjonen med flere anbefalinger om oppfølging av dette arbeidet. NIM stiller seg bak disse, og mener det er viktig å prioritere arbeidet med oppfølgingen.

6. Ytringsfrihet i arbeidslivet

I utredningen drøfter kommisjonen ytringsfriheten i arbeidslivet generelt.

Arbeidslivet er en svært viktig arena, og ytringsfrihetens kår her er derfor tilsvarende viktig. Kommisjonen gjengir undersøkelser som synes å vise at både offentlig og privat ansattes opplevde ytringsfrihet er i tilbakegang. Som utredningen peker på, synes flere av utfordringene for ytringsfriheten i arbeidslivet å knytte seg til ytringskulturen og ikke bare rettslig regulering. Dette generelle problemet er også understreket spesielt for arbeidslivet ved universitetene og høyskolene i NOU 2022:2.

Etter NIMs oppfatning er utredningens gjennomgang grundig og dekkende, og vi trekker temaet frem for å understreke viktigheten av å følge opp de funn og anbefalinger som fremgår både i NOU 2022:9 og 2022:2.

7. Kommuners menneskerettighetsansvar

Landets kommuner har et selvstendig ansvar for å respektere og sikre menneskerettighetene. Dette følger blant annet av Grunnloven § 92. Kommunene står i førstelinjen og er de som ivaretar mange av menneskerettighetene i praksis. Høyesterett avgjorde i Tolga-kjennelsen at kommuner kan stå som saksøkt i erstatningssøksmål med påstand om brudd på EMK.⁶¹

⁵⁹ Animal Defenders International mot Storbritannia (48876/08) avsn. 103.

⁶⁰ Magyar Helsinki Bizottság mot Ungarn (18030/11) avsn. 168.

⁶¹ HR-2022-401-A.

Ytringsfrihetskommisjonen peker på problemstillinger som gjelder kommuner, som kostnader ved e-innsyn og ytringsfrihet for offentlige ansatte. Så vidt vi har sett, foretar imidlertid ikke utredningen noen samlet vurdering av kommunenes ansvar for å sikre ytringsfrihet. NIM vil fremheve at mange av de temaene som utredningen behandler, kan sees som spørsmål om hvordan kommunene bør tilrettelegge for en best mulig ytringsfrihet.

Kommunenes ansvar på ytringsfrihetsfeltet kan både ses på som et ansvar som tjenesteyter og som arbeidsgiver. Rollen som tjenesteyter kan innebære positive forpliktelser som tilrettelegger for informasjons- og ytringsmulighet, for eksempel gjennom universell utforming. Kommunens forpliktelse til ikke å gripe inn i ytringsfriheten uten at det er hjemmel for det, kommer særlig på spissen i forholdet mellom ytringsfriheten og lojalitetsplikten i arbeidsforhold, som fremhevet i punktet om ytringsfrihet i arbeidslivet.

Kommisjonen anbefaler at det bør foretas en gjennomgang av kommunenes veiledere og etiske retningslinjer for å legge til rette for mer ytringsfrihet for arbeidstakere NIM er enig i. Sivilombudet har de senere årene avgitt uttalelser i en rekke saker som gjelder kommuner, og som synes å vise at uklarheter om ansattes ytringsfrihet er et vedvarende problem.⁶²

8. Andre tiltak for å sikre ytringsfrihetens kår

Kommisjonen viser i kapittel 11.4.7 om andre undersøkelser, utvalg og tilsyns- og kontrollinstanser, til koronakommisjonen. Koronakommisjonens rapport tar for seg myndighetenes håndtering av pandemien. NIM vil på generelt grunnlag understreke ytringsfrihetsperspektivet ved håndtering av fremtidige kriser. Det følger ikke av Grunnloven eller lovgivningen ellers at lover skal på høring, men dette er fastsatt som hovedregel i regjeringens interne regelverk (utredningsinstruksen).⁶³ Vi anbefaler at høringsinstituttet benyttes så langt det er praktisk mulig, også når det haster. Det bør vurderes om dette bør reguleres særskilt.

9. Ytringsfrihet i organisasjoner

⁶² Se sak publisert 08.08.08 og 07.08.08. saksnr. 2012/1031, 2014/379, 2015/1206, 2018/4777, 2021/123 Se også 2014/91 om regulering av ansattes ytringsfrihet gjennom kommunens interne regelverk. Og «Behov for å styrke offentlig ansattes ytringsfrihet» publisert 11.01.16 der Sivilombudet har undersøkt hvordan offentlig ansattes ytringsfrihet er regulert og «Offentlig ansattes ytringsfrihet i sosiale medier» av Dæhlin og Bårtvedt Eriksen ved Sivilombudet, tilgjengelig [her](#).

⁶³ Etter utredningsinstruksen skal forslag til tiltak med vesentlig virkning som hovedregel legges ut på høring, jf. Instruks om utredning av statlige tiltak (utredningsinstruksen) (FOR-2016-02-19-184) punkt 3.3. Det gjelder noen unntak fra den plikten, blant annet der ikke vil være praktisk gjennomførbart.

Etter det vi kan se, har ikke kommisjonen foretatt noen gjennomgang av ytringsfrihetens kår i organisasjoner, typisk idrettsorganisasjoner. Ifølge Norges Idrettsforbunds hjemmeside er det 1,9 millioner norske medlemskap i forbundet og 55 særforbund. I tillegg er det et stort antall lag og foreninger som organiserer andre former for aktiviteter. Også dette organisasjonslivet må sies å være en viktig arena for ytringsfrihet, og det kan spørres om dette burde utredes ytterligere.

Dette aktualiseres av at det i senere tid har vært reist spørsmål om begrensning av ytringsfriheten foretatt av private, herunder idrettsorganisasjoner, i forbindelse med formidling av politiske budskap.⁶⁴

Diskusjon om ytringsfrihet knyttes ofte til offentlige subjekter som stat og kommune. En bakgrunn for det kan være at EMK artikkel 10 i utgangspunktet er en folkerettslig forpliktelse som pålegger statens myndigheter plikter.

Grunnloven § 100 tredje ledd gjelder imidlertid for *enhver*.

Reguleringen i § 100 tredje ledd innebærer ifølge den forrige ytringsfrihetskommisjonen at den

«ikke [er] begrenset til ytringer som framsettes i det store offentlige rom – også frimodige ytringer i foreningsmøter og i diskusjoner på arbeidsplassen vil være beskyttet»,

og at

«hverken staten eller private rettssubjekter kan vedta eller håndheve begrensninger i ytringsfriheten som krenker borgernes rettigheter etter 3. ledd [...]».

En henvisning til privatautonomi, at man for eksempel har akseptert regelverk ved å melde seg inn i en forening, er ikke nødvendigvis et tilstrekkelig grunnlag for å gripe inn i ytringsfriheten, all den tid Grunnloven er ment å sette grenser for

«avtaler, foreningsstatutter og instruksjoner knyttet til arbeidsforhold, organisasjonslivet, utdanningsinstitusjoner og andre mellommenneskelige forhold der et over- og underordningsforhold kan begrunne privat normgivning».⁶⁵

Selv om rekkevidden er lite prøvd og uavklart, er altså Grunnloven § 100 tredje ledd forutsatt å beskytte direkte mot inngrep i ytringsfriheten fra private. Uten at NIM har fullstendig oversikt over hvor utbredt problemstillingen er, reiser vi spørsmål om det bør iverksettes tiltak for å sikre at det foretas avveininger og at inngrep forbeholdes til tilfeller

⁶⁴ Se nærmere NIM 21.11.2022 Ytringsfriheten gjelder også i idretten.

⁶⁵ NOU 1999: 27 s. 245. Se også St.meld.nr 42 (1999–2000) pkt. 5.8.4 der det oppsummeres slik: «Alle avtaler, foreningsstatutter, vedtekter i idrettslag osv. må følgelig oppfylle vilkårene i tredje ledd», samt St.meld. nr. 26 (2003–2004) s. 38 flg., Innst. S. nr. 270 (2003–2004) s. 11.

hvor det er strengt nødvendig holdt opp mot begrunnelsene i henhold til Grunnloven § 100 tredje ledd.

NIM stiller seg til disposisjon for kommentarer og dialog med departementet i den videre behandlingen av saken.

Vennlig hilsen

for Norges institusjon for menneskerettigheter

Gro Nystuen

Assisterende direktør

Vidar Strømme

Fagdirektør

Dette dokumentet er elektronisk godkjent og har dermed ingen signatur.