

Samferdselsdepartementet
Levert digitalt via regjeringen.no

Deres referanse: 25/1061
Vår referanse: 2025/52
Dato: 28.02.2025
Publikasjonsnr.: NIM-H-2025-019

HØRINGSUTTALELSE

Skjerpede regler mot risikoatferd i trafikken – forbud mot varsling av trafikkontroller

1. Innledning

Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM) viser til høringsbrev fra samferdselsdepartementet datert 28. februar 2025, med frist for høringsuttalelse til 28. mars 2025.

NIMs mandat er å bidra til å styrke gjennomføringen av menneskerettighetene i Norge, blant annet gjennom rådgivning, og inngir med dette vårt hørings svar.

Etter NIMs syn reiser forslaget noen sentrale spørsmål om yringsfriheten, som bør vurderes nærmere. Dette gjelder særlig forholdet til forbudet mot forhåndssensur i Grunnloven § 100, fjerde ledd, samt forholdsmessigheten i straffansvar for brukersiden. Vi vil generelt peke på at forbudenes rekkevidde ikke bør være videre enn det som tilsies av de formålene som forbudene skal tjene.

Grunnet kort høringsfrist har det ikke vært mulig å gi et uttømmende hørings svar. Vi har derfor konsentrert oss om noen utvalgte punkter. NIM legger til grunn at prinsipielle problemstillinger vil måtte underlegges en grundigere vurdering i departementet før et eventuelt lovforslag fremmes for Stortinget. NIM vil for øvrig understreke at vi ikke har vurdert de EØS-rettslige sidene av forbudet.

2. Forbudet mot forhåndssensur

2.1 Generelt om forbudet mot forhåndssensur

Ved grunnlovsendring i 2004 fikk Grunnloven § 100 fjerde ledd et tillegg om forbud mot «andre forebyggende forholdsregler», slik at ordlyden ble følgende:

Forhåndssensur og andre forebyggende forholdsregler kan ikke benyttes med mindre det er nødvendig for å beskytte barn og unge mot skadelig påvirkning fra levende bilder. Brevsensur kan ikke settes i verk utenfor anstalter.

Dette tillegget var foreslått av Ytringsfrihetskommisjonen av 1999, og var ment som en betydelig skjerpelse av forbudet. Forbudet mot andre forebyggende forholdsregler omfatter ikke bare kontroll med enkelte ytringer, men også kontroll med *kanaler* for ytringer. Forbudet kan også omfatte kontroll med eller forbud på «mottakersiden», slik som «forbud mot [...] å inneha mottakerutstyr».¹ Bestemmelsen var ment som et i prinsippet unntaksfritt forbud mot «fri etablering av kanaler ut i det offentlige rom», uansett mediets art.²

Spørsmålet om hvilken adgang det er til eventuelt å gjøre unntak fra forbudet, er ikke helt klart. I de to stortingsmeldingene som behandlet forslaget, og stortingskomiteens innstilling, er dette kort kommentert. Bakgrunnen for disse kommentarene er at Ytringsfrihetskommisjonen omtalte forbudet som unntaksfritt, men likevel beskrev eksempler på inngrep som måtte være akseptable, for eksempel inngrep mot visse demonstrasjoner, midlertidige forføyninger og beslag av radioutstyr brukt til straffbare handlinger. Det ble ikke nærmere angitt om dette forutsatte en skjønsmessig vurdering av forbudets anvendelsesområde, eller om bestemmelsen selv inneholder en (uskreven) avveiningsnorm. Kriteriet «irreversibel skade» som nevnes i høringsnotatet har vi oppfattet som særlig myntet på bruk av midlertidig forføyning. Det er ikke anledning til en gjennomgang av disse temaene i denne høringsuttalelsen, men vi peker på at NIM i en nylig utgitt rapport, «Sosiale medier, ytringsfrihet og nasjonal sikkerhet» har gjennomgått slike spørsmål og de nevnte rettskildene i mer detalj.³ Vi viser til det.

Forbudet er ikke virksomt ved *etterfølgende* kontroll og sanksjoner. Spørsmålet er om de foreslåtte forbudene innebærer forhåndskontroll, eller bare utgjør generelle forbud som ved brudd sanksjoneres etterpå. I høringsnotatet på side 26 skrives det at «[d]e aktuelle tiltakene utgjør generelle forbud som ved brudd vil kunne medføre etterfølgende straffefølgende, og vurderes derfor kun å berøre den materielle ytringsfriheten». Etter NIMs syn kan det imidlertid tenkes at både et forbud mot å besitte en applikasjon som kan motta visse typer meldinger, og et forbud rettet mot å tilby varslere om eller formidling av trafikkontroller gjennom slike systemer, kan falle inn under bestemmelsen om «andre forebyggende handlinger». Departementet synes å legge vekt på at en sanksjon er «etterfølgende» i den forstand at sanksjon på for eksempel brudd på forbudet mot besittelse, kommer *etter at besittelsen er avdekket*. Men man kan også si at for den som *etterlever* forbudene, er det *fremtidige* ytringer som forhindres avsendt eller mottatt. *Forbudet* virker fremover,

¹ NOU 1999:27 "Ytringsfrihet bør finde sted", avsn. 7.2.

² NOU 1999:27 «Ytringsfrihet bør finde sted», avsn. 10.3.6.

³ [Norges institusjon for menneskerettigheter og Teknologirådet, Sosiale medier, ytringsfrihet og nasjonal sikkerhet, særlig fra s. 41.](#)

mens *sanksjonen* – som alltid – er etterfølgende. Den som etterlever forbudet mister den faktiske eller tekniske *muligheten* til senere å avgi eller motta ytringene, og det innebærer noe mer enn generelle forbud mot visse ytringer. Det kan hevdes at det har skjedd en «intervensjon» som hindrer senere fremsettelse av ytringer.⁴

Høringsnotatet omfatter både forbud mot besittelse av utstyr for mottak av slike meldinger, og å tilby tjenester som innebærer å gi slike meldinger. Dette kommenteres kort i de to neste underpunktene.

2.2 Noen merknader til forbudet mot å tilby tjenester som kan varsle eller formidle informasjon

Vi er enige i at forbudet mot å tilby varslingstjenester vil være et inngrep i ytringsfriheten. Inngrepet vil ha et legitimt formål om å bedre trafiksikkerheten. Kommersielle ytringer nyter dessuten tradisjonelt et svakere vern enn andre ytringer. NIM antar at det i utgangspunktet ikke er uforenlig med ytringsfriheten å regulere kommersiell varsling av trafikkontroller.

Det er likevel ikke skissert nærmere hvordan ulike forbudsbestemmelser skal utformes eller håndheves. Innretningen av en forbudsbestemmelse vil kunne ha betydning for vurderingen som må gjøres både etter Grunnloven § 100 og EMK artikkel 10.

Høringsnotatet kommenterer § 100 fjerde ledd i tilknytning til forbud mot rettet mot brukerne. Så vidt vi kan se, skrives det ikke noe om dette i høringsnotatets behandling av forbud rettet mot *tjenesteytere*. Høringsnotatets avsnitt 3.4.4. behandler bare de alminnelige forholdsmessighetsvurderingene etter § 100 og EMK artikkel 10. Etter vårt syn bør det vurderes nærmere om et forbud vil falle inn under § 100, fjerde ledd og om det i så fall er tilstrekkelige grunner til å opprettholde det. Her vil det for eksempel kunne ha betydning om det skal åpnes for blokkering av hele nettsider eller applikasjoner, eller om det er snakk om etterfølgende straffansvar for tilbydereren.

Om det innføres forbud mot etablering av en infrastruktur som forhindrer senere informasjon i strid med «fri etablering av kanaler», som Ytringsfrihetskommisjonen ville beskytte, for «enhver ytring, uavhengig av medium», bør dette utredes nærmere.⁵ Det kan være forskjell på om et forbud er innrettet mot ytringer med et bestemt innhold, eller om det er snakk om regulering som «kan begrunnes i tekniske forhold» slik Ytringsfrihetskommisjonen drøfter.

⁴ [NOU 1999: 27 "Ytringsfrihed bør finde sted", avsn. 7.1.](#)

⁵ [NOU 1999:27 "Ytringsfrihed bør finde sted", avsn. 10.3.6.](#)

NIM antar det også kan ha betydning om tjenestetilbyderen er etablert i Norge eller i utlandet, både hva gjelder utforming av regelverket i seg selv og håndhevingen av dette. Hvor effektiv håndhevingen gjøres overfor tjenestetilbydere kan bli sentralt også i relasjon til det foreslåtte forbudet rettet mot brukere, jf. det vi skriver avslutningsvis under pkt. 2.3.2 nedenfor. Her kan det kanskje hentes inspirasjon fra og erfaringer med forbudet mot å tilby lotteri og pengespill uten tillatelse til det norske markedet fra aktører basert i utlandet.⁶

2.3 Noen merknader til forbudet mot bruk og besittelse av applikasjoner

2.3.1 Innledning

NIM har noen innvendinger til forslaget om å forby bruk og besittelse av applikasjoner som kan inneholde kommersielle varsler om trafikkkontroller. Etter vårt syn må et slikt forbud vurderes og begrunnes nærmere, og det er uklart om et slikt straffebud vil kunne gjennomføres i lys av Grunnloven § 100 og EMK artikkel 10.

I den ovennevnte rapporten om Sosiale medier, ytringsfrihet og nasjonal sikkerhet, har NIM behandlet forskjellige tiltak mot ytringers «mottakerside», som kan ha likhetstrekk med forslaget. Vi har der generelt omtalt løsningene som usikre.

I avsnitt 3.4.2 viser høringsnotatet til Høyesteretts avgjørelse om fradømmelse av retten til å bruke Snapchat.⁷ I den saken foretok imidlertid ikke Høyesterett noen vurdering av om avgjørelsen var forenlig med Grunnloven § 100, fjerde ledd. Etter det vi forstår er dette derimot et tema i en ny sak for Høyesterett, med ankeforhandling avholdt den 27. mars 2025. Vi vil anbefale at det sees hen til denne avgjørelsen når den foreligger.⁸ Det bør også hensyntas at rettighetstap i etterkant av en straffbar handling er noe prinsipielt annet enn å forby alle å besitte visse kommunikasjonsplattformer.

2.3.2 Krav til inngrep

Et inngrep må oppfylle de vilkårene som både Grunnloven § 100 og EMK artikkel 10 oppstiller, slik departementet redegjør for. Det vil si at inngrepet må ha tilstrekkelig klar hjemmel i lov, forfølge lovlige formål, og være forholdsmessig.

Etter EMDs praksis om lovskravet i EMK artikkel 10 må en lovhjemmel som gjør inngrep i ytringsfriheten ha tilstrekkelig presisjon. Et forbud mot besittelse av applikasjoner som kan varsle om trafikkkontroller kan i prinsippet ramme mange applikasjoner med (også) helt legitime formål, slik som Google Maps. Dette vil

⁶ Se for eksempel Meld. St. 12 (2016-2017) og Prop. 220 L (2020-2021).

⁷ [HR-2024-986-A](#).

⁸ Sak 24-184452STR-HRET.

kunne virke hemmende på muligheten til å motta også helt legitim informasjon. Et annet poeng som utvalget er inne på, er at mange ikke har full oversikt over alle funksjonaliteter i alle applikasjoner de har lastet ned til enhver tid. Det bør vurderes om det er mulig å utforme et forbud presist nok til at forbeholdene skissert på s. 21 i utredningen reflekteres.

Vi vil også bemerke at et straffesanksjonert forbud som gjelder besittelse i form av en nedlastet applikasjon på telefon, som ikke er i bruk, og som rammer både passasjerer og fører, virker omfattende. Sanksjoner skal også være forholdsmessige i det enkelte tilfelle. Det er lett å tenke seg tilfeller hvor sanksjon mot eksempelvis en passasjer som har glemt å slette en applikasjon, eller noen som har berettiget journalistisk behov for applikasjonen, kan være uforholdsmessig. Dersom en applikasjon har flere formål vil også et forbud mot å ha applikasjonen nedlastet kunne være et uforholdsmessig inngrep i ytringsfriheten.

For denne typen applikasjoner vil forbudet kunne henge sammen med hvor vellykket en eventuell forfølgning av forbudet mot *avsendersiden* håndheves, og om det innføres forskrift med ytterligere forbud slik lovforslaget åpner for. Dersom for eksempel en applikasjon som Google Maps eller Apple Maps, som vi må anta at de aller fleste brukere av smarttelefoner har, ikke innretter seg etter forbudet, vil store deler av befolkningen som innehar en smarttelefon og som kjører bil risikere straffansvar. Vi har vanskelig for å se at dette vil være forholdsmessig.⁹

Et alternativ kan være å avvente et forbud på brukersiden til man eventuelt ser at et straffebud mot kommersielle aktører er utilstrekkelig, eller gjør seg andre erfaringer knyttet til dette.

2.3.3 Etterforskning og håndheving

Høringsnotatet inneholder en kort beskrivelse av håndheving av forbudet rettet mot brukere. For *besittelse* av applikasjon på mobiltelefonen mener utvalget at dette «i noe større grad» vil kunne bevises enn dersom straffebudet kun dekker bruk, og at bevis for besittelse for eksempel vil kunne finnes gjennom politiets observasjoner. Dette vil være en treffende beskrivelse for egne innretninger som kan varsle om trafikkontroller. Det vil imidlertid ikke gjelde applikasjoner på normale smarttelefoner, som må låses opp ved kode, fingeravtrykk eller ansiktsgjenkjenning og gjennomgås før man kan «observere» hvilke applikasjoner som finnes, med mindre telefonen er åpen og applikasjonen i bruk når mistenkte påtreffes. NIM finner grunn til å minne om at gjennomgang av innhold på en mobiltelefon vil kreve

⁹ Se ellers Ot.prp. nr. 90 kap. 7.5.5.3 med videre henvisning til Straffelovkommisjonen i NOU 2002: 4 s. 82-84 om prinsipper for kriminalisering.

at vilkårene for ransaking i straffeprosessloven kapittel 15 er oppfylt. Dette innebærer blant annet mistankekrav og krav til forholdsmessighet. Dersom denne typen tvangsmidler ikke vil være aktuelt for å bevise bruk av applikasjonen under kjøring, slik utvalget legger til grunn, vil det neppe heller være aktuelt for å bevise ren besittelse av applikasjonen.

Vennlig hilsen

for Norges institusjon for menneskerettigheter

Vidar Strømme

Fagdirektør

Mathilde Wilhelmsen

Seniorrådgiver

Dette dokumentet er elektronisk godkjent og har dermed ingen signatur.