*Vedlegg 1*

DELREPUBLIKKEN NORGES HØYESTERETT

**DOM**

avsagt 5. februar 2025 av Høyesterett i avdeling med

dommer Thomas Gevir

dommer Sandra Gulleland

dommer Annie Kjærlam

dommer Tomasz Svergeberg

dommer Inge Renne

**HR-2024-9696-X (sak nr. 24-085230590708SIV-HRET)**

Anke over Oslo tingretts dom 30. november 2024

TikTok Norge DA (Advokat Johan Kristian Røyken)

Mot

Delrepublikken Norge (Regjeringsadvokaten v/ advokat Marius C. Bronson)

1. Dommer **Gevir**:

**Sakens spørsmål og bakgrunn**:

1. Saken gjelder gyldigheten av regjeringens vedtak av 15. oktober 2024 om å forby TikTok Norge DA (heretter i stor grad «TikTok») å tilby eller medvirke til installering eller bruk av applikasjonen TikTok på telefoner eller annet utstyr i Norge, fra 1. desember 2024 og frem til 1. januar 2026. Vedtaket er fattet i medhold av sikkerhetsloven § 2-5. Det er opplyst at vedtaket ennå ikke er satt i verk, i påvente av nærværende dom. Saken gjelder også krav på erstatning.
2. Vedtaket ble fattet etter foregående undersøkelser fra Norsk sikkerhetsmyndighet (NSM), som også hadde innhentet informasjon fra Forsvarets Forskningsinstitutt (FFI). Disse dokumentene ble forelagt TikTok, som fikk kommentere dem og komme med ønskede anførsler og opplysninger. Dessuten avga bransjeforeningen SOMO uttalelse i saken.
3. TikTok tok ut stevning for Oslo tingrett den 5. november 2024, og dom ble avsagt der den 30. november 2024. Anke til Høyesterett ble avgitt den 15. desember 2024. Høyesterett har gitt tillatelse til direkte anke til Høyesterett etter tvisteloven § 30-2. Domstolene og partene har vært enige om at saken haster slik at den skal behandles så raskt som mulig. Det er lagt til grunn at saken behandles med slik hurtighet som om det hadde dreid seg om en midlertidig forføyning, som ville ha vært alternativet. Muntlige forhandlinger ble avholdt i Høyesterett den 30. januar 2025.
4. Oslo tingrett avsa den 30. november 2024 dom med slik slutning:

* + - 1. *Regjeringens vedtak av 15. oktober 2024 kjennes ugyldig.*
      2. *Delrepublikken Norge dømmes til å betale saksomkostninger til TikTok Norge DA med kr. 670 000 – kronersekshundreogsyttitusen – innen to uker fra dommens forkynnelse.*

1. Tingretten la til grunn at forbudet var i strid med forbudet mot forhåndssensur i Grunnloven § 100 fjerde ledd. Tingretten la derfor til grunn at forbudet var ugyldig, uten at det var nødvendig for retten å ta stilling til de øvrige anførslene knyttet til ytringsfrihet, eller forskjellsbehandling. Siden vedtaket etter tingrettens resultat ville falle bort før det hadde hatt noen virkning, var det heller ikke nødvendig å ta stilling til kravet om erstatning som selskapet – subsidiært – hadde krevet.
2. Statens anke av 15. desember 2024 gjelder alle sider av saken. TikTok har for Høyesterett fasthold de samme anførsler, bevis og påstander som for tingretten.

**Partenes syn på saken**

1. Ankende part – *delrepublikken Norge* – har i korte trekk gjort gjeldende:
2. Grunnloven § 100, fjerde ledd, kan ikke fortolkes som et absolutt forbud mot alle forebyggende forholdsregler, slik tingretten la til grunn. Bestemmelsen må fortolkes i overenstemmelse med EMK artikkel 10, slik den anvendes ved tilsvarende spørsmål.
3. Staten anfører at TikTok ikke har noe vern etter EMK artikkel 10, siden det ikke er tale om å forby eller hindre TikToks ytringer. Det dreier seg om å hindre urettmessige og skadelige ytringer fra tredjepersoner, som utnytter plattformen som hjelpemiddel for sin samfunnsnedbrytende virksomhet.
4. Subsidiært anføres at vilkårene for å gjøre inngrep etter EMK artikkel 10 er oppfylt. Det dreier seg om å verne om den nasjonale sikkerhet, den offentlige trygghet og å forebygge uorden og kriminalitet. Delrepublikken har også vist hvordan innholdet på TikTok er egnet til å underminere alle disse viktige hensynene i en slik grad at forbudet er nødvendig i et demokratisk samfunn.
5. Det foreligger heller ingen forskjellsbehandling, siden TikTok har et særlig stort skadepotensial.
6. Det foreligger ingen krav på erstatning. Ved vurdering etter EMKs første tilleggsprotokoll artikkel 1 må man legge til grunn den samme vurderingen som etter artikkel 10, som det derfor vises til. For det tilfelle at det skulle foreligge et krav på erstatning, har staten ikke innvendinger til det beløpet som TikTok DA har beregnet.
7. Delrepublikken Norge har nedlagt slik påstand:
   * + 1. Delrepublikken Norge frifinnes.
       2. TikTok Norge DA dømmes til å betale saksomkostninger til delrepublikken Norge for tingrett og Høyesterett.
8. Ankemotparten - *TikTok Norge DA* - har i korte trekk anført:
9. Sensurforbudet i den norske Grunnloven § 100, 4. ledd er til hinder for forbudet, slik tingretten la til grunn.
10. Vedtaket forfølger dessuten ikke noe formål som er akseptabelt etter EMK artikkel 10. TikToks virksomhet er åpenbart vernet av ytringsfriheten. Man må legge til grunn at sosiale medier er blitt en sentral del av ytringsfrihetens infrastruktur. Vel kan ytringer volde ubehag og problemer, men det må et demokratisk samfunn tåle. Begrunnelsen om nasjonal sikkerhet og offentlig trygghet er oppkonstruert og overdrevet. Realiteten er at partiet VanligeFolk frykter å gå på et valgnederlag, og har derfor valgt udemokratiske virkemidler for å beholde makt. Under ingen omstendigheter er disse grunnene så presserende at det ekstreme inngrepet kan anses forholdsmessig.
11. Når de påberopte ulempene vurderes realistisk, må det også være klart at TikTok ikke representerer noen større fare enn for eksempel plattformene Facebook, Instagram eller X. Det foreligger derfor usaklig forskjellsbehandling.
12. Dersom vedtaket skal opprettholdes, vil selskapet TikTok lide et betydelig tap. Basert på eksisterende regnskaper og den aktuelle perioden utgjør tapet norske kroner 18 millioner. Det er vist til både Grunnloven § 105 og EMK første tilleggsprotokoll artikkel 1. Det kan ikke være slik at staten ut fra sine interesser kan forby ellers lovlig virksomhet, men unnlate å erstatte de tapene dette påfører private. Beløpet er svært forsiktig fastsatt, ved at det ikke er medtatt følgetap eller morselskaps tap i internasjonal virksomhet.
13. TikTok Norge DA har nedlagt slik påstand:
    * + 1. *Prinsipalt*: Regjeringens vedtak av 15. oktober 2024 kjennes ugyldig.
        2. *Subsidiært*: Delrepublikken Norge dømmes til å betale erstatning til til TikTok Norge DA med kr. 18 000 0000, med tillegg av renter fra to uker fra dommens forkynnelse.
        3. *I alle tilfeller*: TikTok Norge DA tilkjennes saksomkostninger for tingrett og Høyesterett.

**Mitt syn på saken:**

1. Jeg behandler først spørsmålet om det foreligger lovhjemmel for vedtaket. Det er på det rene, og ikke bestridt, at sikkerhetsloven § 2-5 åpner for et slikt vedtak. Etter bestemmelsen kan regjeringen fatte nødvendige vedtak for å hindre «aktivitet» som utgjør en ikke ubetydelig risiko for nasjonale interesser.
2. Spørsmålet er derfor utelukkende om Grunnloven § 100, 4. ledd likevel er til hinder for vedtaket, ved at det forbyr inngrep i ytringsfriheten som utgjør «forebyggende forholdsregler». Jeg er enig i at bestemmelsens ordlyd i utgangspunktet er absolutt, og det åpnes heller ikke for unntak i noe tilfelle. Spørsmålet er imidlertid hvilke tiltak som forbys. Slik jeg ser det kan ikke forbud mot en plattform som ikke har til formål å fremsette egne ytringer, men bare formidle andres, sies å være i ytringsfrihetens kjerne. Forarbeidene til bestemmelsen åpner også for inngrep som kan sammenlignes med dette, for eksempel forbud mot demonstrasjoner i ekstreme tilfeller. Det er tilstrekkelig å vise til gjengivelsen av forarbeidene i NIMs rapport om sosiale medier, ytringsfrihet og nasjonal sikkerhet fra 27. november 2024, fra side og 43 til 45. Jeg er derfor kommet til at bestemmelsen ikke oppstiller noe direkte forbud, slik at det må foretas en ordinær vurdering av om inngrep i ytringsfriheten er nødvendig i et demokratisk samfunn.
3. Vedtaket er som nevnt forankret i lov, nemlig sikkerhetsloven § 2-5.
4. Det er ikke nødvendig å ta stilling til om vedtaket griper inn i ytringsfriheten etter Grunnloven § 100 eller EMK artikkel 10. Under enhver omstendighet er nemlig vilkårene for å gripe inn oppfylt, og det er tilstrekkelig for rettens resultat.
5. Etter min oppfatning forfølger vedtaket akseptable formål. Dette følger direkte av vedtaket og av loven, som vektlegger nasjonal sikkerhet. Den skadevirkningen som påføres individer kan også sees som en slik nasjonal interesse, på lengre sikt. Uansett må vedtaket sies å sikre offentlig trygghet og motvirke uorden.
6. Inngrepet må også anses forholdsmessig. Vedtaket tilsies av så sterke grunner at det må anses nødvendig i et demokratisk samfunn. Ved vurderingen har jeg lagt til grunn at det skal mer til for et slikt generelt inngrep, enn for å gripe inn mot enkeltstående ytringer, jf. for eksempel EMDs avgjørelse i saken OOO Flavus and others mot Russland (12468/15 m.fl.), og senere avgjørelser som viser til denne. Jeg har også sett hen til blant annet EMDs sak NIT S.R.L. mot Moldova (28470/12), selv om denne saken gjelder et medieselskap og ikke en plattform.
7. Jeg har også funnet at de skadevirkningene og risikoene som staten har beskrevet, er realistiske og av stor betydning. For det første er det tale om en betydelig risiko for at Stortingsvalget kan bli påvirket dersom TikTok ikke forbys. Risikoen underbygges av de episodene som er beskrevet i Norge, sammenholdt med all den informasjonen som foreligger fra andre stater, slik det blant annet er beskrevet i rapporten fra Norges institusjon for menneskerettigheter fra 27. november 2024. Virksomheten er i tillegg egnet til å bryte ned tillit til institusjoner og informasjon generelt. Dette virker også gjennom en økt polarisering, og de samlede effektene er risiko for opptøyer og uro som utfordrer statens sikkerhet. Dette er en tilstrekkelig begrunnelse. Når det i tillegg kan konstateres at fremmed etterretning kan få hånd om informasjon om brukere, og at algoritmene virker psykisk nedbrytende og vanedannende, må inngrepet anses som nødvendig i et demokratisk samfunn.
8. Jeg legger også til grunn at forbudet skal gjelde i en avgrenset og kortvarig periode. Staten skal dessuten evaluere forbudets effekt, og jeg legger til grunn at det blir opphevet dersom det skulle bli konkludert med at forbudet har liten virkning. De negative virkningene skjer over tid, og et forbud i bare en kortere periode ville neppe være hensiktsmessig. Samlet sett må det legges til grunn at inngrepet er så skånsomt som mulig.
9. Inngrepet kan heller ikke anses som noen usaklig forskjellsbehandling, selv om det bare omfatter ett sosialt medium. Det er ikke slik at det må fattes like vedtak for andre medier, bare fordi de samles under kategorien «sosiale medier». Hver plattform må vurderes for seg, og ut fra den funksjon den har. For TikTok gjelder det at algoritmen er særlig vanedannende, og at plattformen har vist seg som et særlig effektivt medium for påvirkninger. Det er den eneste plattformen som har kinesiske eiere, som må anses som en særlig risikofaktor.
10. Endelig er jeg kommet til at det ikke er grunnlag for å tilkjenne erstatning, selv om det er på det rene at TikTok Norge DA nok vil lide et tap. Etter første tilleggsprotokoll, artikkel 1, har staten adgang til å gi slike lover som er nødvendige for at eiendeler og verdier brukes i samsvar med allmennhetens interesser. Dette reiser tilsvarende vurderinger som etter artikkel 10. Jeg oppfatter at EMD har lagt tilsvarende til grunn, jf. saken NIT S.R.L. mot Moldova (28470/12). Siden retten allerede har funnet at det var nødvendig i et demokratisk samfunn å vedta forbudet, vises det til vurderingen av dette ovenfor. Første tilleggsprotokoll artikkel 1 kan da hverken påby utbetaling av erstatning, eller være til hinder for at vedtaket gjennomføres.
11. Jeg stemmer etter dette for at anken tas til følge. Staten har krevd saksomkostninger med kr. 1.400.00, som bør tilkjennes.
12. Dommer **Renne:**

**Dissens**

1. Jeg er uenig med førstvoterende, og mener at anken bør forkastes. Jeg mener for det første at det er klart at både Grunnloven § 100 og EMK artikkel 10 kommer til anvendelse, noe førstvoterende ikke tar stilling til. Det mest sentrale i min dissens, er at jeg mener at sensurforbudet i Grunnloven § 100, 4. ledd er til hinder for vedtaket. Det har da ikke hjemmel i lov. Grunnlovens ordlyd synes, som førstvoterende også skriver, å forby slike forebyggende tiltak. Ved tolkning av grunnlover må det legges stor eller avgjørende vekt på ordlyden. Forarbeidene kan ikke tillegges særlig vekt, ikke minst fordi prosedyren for grunnlovsendringer er slik at forarbeidene har liten reell betydning.
2. I tillegg er jeg av den oppfatning at inngrepet er mer omfattende enn nødvendig, og at det er tvilsomt at tiltakene kan anses begrunnet i hensyn til rikets sikkerhet. Tidsperioden er forholdsvis lang. I tillegg mener jeg at man i større grad burde ha vurdert andre former for tiltak for å avhjelpe problemene, slik som økte kontrolltiltak eller aldersgrenser for bruk.
3. Siden jeg vet at jeg er i mindretall utformer jeg ikke forslag til domsslutning.
4. Dommer **Gulleland**: Jeg er i det vesentlige og i resultatet enig med førstvoterende, dommer Gevir.
5. Dommer **Kjærlam**: Likeså.
6. Dommer **Svergeberg**: Likeså.
7. Etter stemmegivningen avsa Høyesterett denne

DOM:

1.Delrepublikken Norge frifinnes.

2. TikTok Norge DA dømmes til å betale saksomkostninger til delrepublikken Norge for tingrett og Høyesterett med kr. 1.400.000 innen to uker fra dommens forkynnelse