



NORGES HØYESTERETT

D O M

avsagt 31. mars 2023 av Høyesterett i avdeling med

dommer Bergljot Webster
dommer Ingvald Falch
dommer Espen Bergh
dommer Kine Steinsvik
konstituert dommer Magni Elsheim

HR-2023-604-A, (sak nr. 22-146588STR-HRET)
Anke over Borgarting lagmannsretts dom 26. august 2022

A (advokat John Christian Elden)

mot

Påtalemyndigheten (statsadvokat Peter Andre Johansen)

S T E M M E G I V N I N G

(1) Dommer **Steinsvik:**

Sakens spørsmål og bakgrunn

- (2) Saken gjelder forelegg for ikke å etterkomme politiets pålegg om å fjerne seg fra resepsjonen i et departement i forbindelse med en demonstrasjon mot norsk klimapolitikk. Spørsmålet er om straffesanksjonen krenker retten til å delta i fredelige forsamlinger og demonstrasjoner.
- (3) A ble ved forelegg 25. august 2021 siktet for overtredelse av politiloven § 30 nr. 1, jf. § 5 for å ha unnlatt å rette seg etter pålegg gitt av politiet. Grunnlaget var at hun samme dag kl. 13.50 unnlot å etterkomme politiets pålegg om å fjerne seg fra Helse- og omsorgsdepartementets eiendom i Teatergata 9 i Oslo.
- (4) A ble pågrepet av politiet, innbrakt og holdt i politiarrest i om lag 6 timer og 40 minutter før hun ble løslatt. Hun ble ilagt et forelegg på 6 000 kroner. Forelegget ble ikke vedtatt, og saken ble sendt til tingretten for pådømmelse, jf. straffeprosessloven § 268.
- (5) A var også to dager tidligere ilagt forelegg for å ha unnlatt å etterkomme politiets pålegg om å fjerne seg fra vegbanen under en demonstrasjon i et veikryss på Majorstua i Oslo. Heller ikke dette forelegget ble vedtatt.
- (6) Demonstrasjonene ble utført i regi av den globale klima- og miljøbevegelsen Extinction Rebellion, som i august 2021 gjennomførte en rekke markeringer i Oslo. Aktivistene er kjent for å bruke både tradisjonelle aksjonsformer og ikke-voldelige lovbrudd – sivil ulydighet – for å få oppmerksomhet rundt klima- og miljøspørsmål.
- (7) Ved Oslo tingretts dom 24. september 2021 ble A frifunnet for tiltalen som gjaldt aksjonen i departementet. Hun ble dømt til å betale en bot på 10 000 kroner, subsidiært fengsel i 20 dager, for trafikkblokaden på Majorstua. Domfellelsen for det siste forholdet er rettskraftig.
- (8) Tingretten la til grunn at politiets reaksjoner mot aksjonen i departementet samlet sett var et uforholdsmessig inngrep i As rett til forsamlingsfrihet etter Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) artikkel 11.
- (9) Påtalemyndigheten anket over lovanvendelsen til Borgarting lagmannsrett. Lagmannsretten avsa dom 26. august 2022. Slutningen for A lød slik:
- «2. A, født 00.00.1990, dømmes for overtredelser av politiloven § 30 nr. 1 jf. § 5, samt de forhold som er rettskraftig avgjort ved Oslo tingretts dom 24. september 2021, jf. straffeloven § 79 første ledd bokstav a, til å betale en bot på 11 800 – ellevetusenåttehundre – kroner, subsidiært fengsel i 15 – femten – dager. Varetekt kommer til fradrag i den subsidiære fengselsstraffen med 4 – fire – dager, jf. straffeloven § 83 sjette ledd.
3. Saksomkostninger idømmes ikke.»

- (10) Lagmannsretten kom til at straffen ikke krenket EMK artikkel 11, og at A skulle dømmes etter tiltalen også for aksjonen i departementet. Boten ble utmålt samlet for begge forholdene.
- (11) A har anket til Høyesterett. Anken gjelder lovanvendelsen og saksbehandlingen.
- (12) Hun gjør gjeldende at hun må frifinnes fordi politiets samlede sanksjoner mot aksjonen i departementet var uforholdsmessige, og dermed i strid med EMK artikkel 11, jf. artikkel 10. Det har betydning ved forholdsmessighetsvurderingen at A ble frihetsberøvet i strid med EMK artikkel 5.
- (13) Forsvarer har lagt ned slik påstand:

«Prinsipalt: A frifinnes for tiltalen av 25.08.2021.

For det forhold som er pådømt ved Oslo tingretts dom av 24.09.2021, settes straffen til bot kr 7 000 subsidiært 11 dagers fengsel med fradrag av 4 dager for utholdt varetekt dersom boten skal sones.

Subsidiært: For overtredelsen av tiltalen av 25.08.2021 meddeles straffutmålingsfrfall, jfr strl § 61.

For det forhold som er pådømt ved Oslo tingretts dom av 24.09.2021, settes straffen til bot kr 7 000 subsidiært 11 dagers fengsel med fradrag av 4 dager for utholdt varetekt dersom boten skal sones.

Atter subsidiært: Den samlede bot nedsettes.»

- (14) *Påtalemyndigheten* gjør gjeldende at vilkårene for å gjøre inngrep i forsamlingsfriheten etter EMK artikkel 11 var oppfylt. Ved forholdsmessighetsvurderingen må også eiendomsretten til bygget ha betydning. Frihetsberøvelsen av A var hjemlet i straffeprosessloven § 173 andre ledd og innebar ingen krenkelse av EMK artikkel 5.
- (15) Aktor har lagt ned slik påstand:

«Anken tas ikke til følge.»

Mitt syn på saken

De faktiske forholdene

- (16) Lagmannsretten behandlet påtalemyndighetens anke over lovanvendelsen og bygget derfor på det faktiske hendelsesforløpet som tingretten fant bevist. Om selve demonstrasjonen har lagmannsretten gjengitt følgende fra tingrettens dom:

«Rundt kl. 1045-1100 kom det en melding fra politiets operasjonssentral om at noen demonstranter hadde tatt seg inn i Helse- og omsorgsdepartementets lokaler og at de i tillegg hadde et tog på utsiden med appell. B og hennes politikollega var en av enhetene som ble sendt til stedet. B forklarte at det sto demonstranter utenfor departementslokalene da politiet ankom. Disse personene hadde bannere og filmet og sang litt. Inne i lokalet var det ifølge B ca ti demonstranter, som hadde satt seg på 'litt

kinkige plasser'. Blant annet viste B til at noen av demonstrantene hadde tatt beina mellom stålvaiere som var tilknyttet solskjermingen på vinduene, at ca 4-5 personer satt ved inngangsslusen til lokalet og at to av disse personene også hadde limt seg fast med hånden på inngangsslusen. Tiltalte A var del av gruppen som satt ved inngangsslusen til lokalet. A hadde ikke limt fast hender, men satt på gulvet ved inngangsslusene jf. videoen og bildet hvor A er identifisert.»

(17) Politivitnene forklarte for tingretten at politiet på forhånd var kjent med aksjonstoget som skulle gå 25. august 2021, og hadde representanter som fulgte aksjonen. Politiet hadde imidlertid ikke forhåndsinformasjon om at noen av demonstrantene også ville gå inn i departementet. For lagmannsretten var det enighet om at politiet ikke formelt var varslet om aksjonen i departementet i henhold til politiloven § 11. Etter denne bestemmelsen skal blant annet den som vil benytte offentlig sted til demonstrasjon, «i god tid på forhånd gi politiet melding om dette». Meldingen skal i alminnelighet gis skriftlig og inneholde opplysninger om blant annet «avviklingssted».

(18) Politiet grep ikke inn av eget tiltak, men avventet beskjed om departementet ønsket demonstrantene fjernet. Etter en stund kom det en skriftlig anmodning fra departementets sikkerhetstjenesteavdeling (SAV), hvor det het avslutningsvis:

«SAV anmoder Oslo Politidistrikt om å flytte/fjerne personell som sperrer for inngang/utgang på departementsbygg. Dette er til hinder for daglig drift av departementet, og det blokkerer nødutgang ved brann eller andre hendelser som krever evakuering fra bygget.»

(19) Ved vurderingen av demonstrasjonens virkninger for driften av departementet la tingretten etter bevisførselen til grunn følgende:

«Retten viser til at flere demonstranter, inkludert A, satt ved inngangsslusen til lokalet, som ifølge B var lokalets hovedinngang, brukt av både besøkende og ansatte. Retten finner at bortvisningen av A – som var blant demonstrantene som satt ved inngangen og dermed til hinder for slik rømningsvei ved eventuell evakuering – ivaretok legitime formål. I hvilken grad demonstrantene i lokalet også var 'til hinder for daglig drift' i departementet (jf. anmodningen) fremstår for retten som mer usikkert. Basert på bevisførselen er det ingen holdepunkter for at demonstrantene hindret departementets drift, opptrådte utagerende eller forstyrrende, bidro til ødeleggelser eller annet.»

(20) På bakgrunn av anmodningen fra departementet ble demonstrantene først anmodet om å forlate stedet, uten at de etterkom dette. Politiets videre håndtering av situasjonen har tingretten beskrevet slik:

«Da demonstrantene etter noen minutter valgte å ikke følge anmodningen, gikk politiet tilbake og ga et pålegg til hver enkelt om å fjerne seg da de hindret ro og orden i bygningen. Ifølge B ga politiet da beskjed om at demonstrantene fikk femten minutter på å fjerne seg og at de ville bli tatt med i politiets arrest dersom de ikke hørte på dette. Ifølge B ble samtlige spurt om de hadde forstått pålegget, noe de nikket og sa ja til. Ingen av de ti personene i lokalet fjernet seg, og politiet gikk til pågripelse etter å ha fått beslutning fra jurist. Ti personer ble kjørt inn i arrest på politihuset. Ifølge B var demonstrantene ålreite å ha med å gjøre underveis i dette, og det hele gikk fredelig for seg.»

Forsamlings- og demonstrasjonsfriheten

Utgangspunkter og begrunnelse

- (21) Retten til forsamlings- og demonstrasjonsfrihet er grunnlovfestet i Grunnloven § 101 andre ledd:

«Alle kan møtes i fredelige forsamlinger og demonstrasjoner.»

- (22) Retten til å møtes i forsamlinger er nært forbundet med foreningsfriheten, sikret i bestemmelsens første ledd, og ytringsfriheten i § 100. Ved vedtakelsen av Grunnloven § 101 i forbindelse med grunnlovsrevisjonen i 2014, fremhevet Stortingets kontroll- og konstitusjonskomité at forsamlingsfriheten er av sentral betydning for utviklingen og ivaretagelsen av demokratiet. I Innst.186 S (2013–2014) side 27 heter det blant annet:

«Grunnlovfesting av forenings- og forsamlingsfriheten gir en rettslig skranke som vil sikre at de virkemidler som bidrar til bevaring av vårt demokrati og rettsstat, blir vernet.»

- (23) Det fremgår samme sted at grunnlovfestingen ikke var ment å innebære noen endring i gjeldende rettstilstand. Forsamlingsfriheten var også tidligere beskyttet etter flere internasjonale menneskerettskonvensjoner, herunder EMK artikkel 11 og FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter (SP) artikkel 21. Grunnloven § 101 må derfor tolkes i lys av de internasjonale konvensjonene, se også HR-2022-981-A *Extinction Rebellion* avsnitt 18.

- (24) Jeg nevner også Menneskerettighetsutvalgets rapport om menneskerettigheter i Grunnloven, Dokument 16 (2011–2012). Forenings- og forsamlingsfriheten er her drøftet i kapittel 29. På side 167 uttaler utvalget følgende om demonstrasjonsfriheten, som en særskilt viktig del av forsamlingsfriheten:

«Demonstrasjonsfrihet er et særlig uttrykk for forsamlingsfrihet og må forstås som en forsamling til støtte for eller i protest mot noe eller mot noen. I et demokratisk samfunn er det særlig viktig at det kommer frem ulike synspunkter på andres handlinger, vurderinger eller beslutninger. Samtidig må en rettsstat være tuftet på den idé at alle kan få utløp for sine protester i fellesskap med andre, uten å få sin frihet begrenset.»

- (25) Forarbeidene til grunnlovsbestemmelsen klargjør videre at forsamlingsfriheten ikke er absolutt, og at inngrep eller begrensninger kan gjøres innenfor rammene av de internasjonale konvensjonene, jf. Dokument 16 (2011–2012) side 166–167.
- (26) Retten til å delta i fredelige forsamlinger og demonstrasjoner nyter altså et sterkt rettslig vern. Grunnlovsvernet er forutsatt å ha samme rekkevidde som de internasjonale konvensjonene Norge er bundet av. Av disse er EMK artikkel 11 helt sentral, og de nærmere grensene for adgangen til å gjøre inngrep må derfor fastlegges med utgangspunkt i rettspraksis fra Den europeiske menneskerettsdomstolen (EMD). Av rettskildemessig betydning nevner jeg også FNs Menneskerettskomité's generelle kommentar nr. 37 om retten til fredelige forsamlinger av 17. september 2020, som klargjør det rettslige innholdet i SP artikkel 21.

EMK artikkel 11 – anvendelsesområdet

(27) EMK artikkel 11 lyder i norsk oversettelse slik:

«Art 11. Forsamlings- og foreningsfrihet

1. Enhver har rett til fritt å delta i fredelige forsamlinger og til frihet til forening med andre, herunder rett til å danne og slutte seg til fagforeninger for å verne sine interesser.
2. Utøvelsen av disse rettigheter skal ikke bli undergitt andre innskrenkninger enn de som er foreskrevet ved lov og er nødvendige i et demokratisk samfunn av hensyn til den nasjonale sikkerhet eller offentlige trygghet, for å forebygge uorden eller kriminalitet, for å beskytte helse eller moral eller for å beskytte andres rettigheter og friheter. ...»

(28) Som det fremgår, er det bare *fredelige forsamlinger* som har vern. Det er ikke tvilsomt at den aktuelle demonstrasjonen var fredelig.

(29) EMDs praksis klargjør videre at også forsamlinger eller demonstrasjoner der deltakerne begår ikke-voldelige lovbrudd i utgangspunktet er beskyttet. Inngrep i aksjoner der bruk av *sivil u lydighet* inngår må derfor oppfylle vilkårene i artikkel 11 nr. 2. Jeg viser til EMDs storkammerdom 15. oktober 2015 *Kudreivičius mfl. mot Litauen* avsnitt 97 som gjaldt en trafikkblokade med store forstyrrelser og EMDs dom 1. september 2022 *Makarashvili mot Georgia* avsnitt 84 som gjaldt demonstranter som sperret inngangen til parlamentet i Tbilisi. I begge avgjørelsene uttaler EMD imidlertid at bevisste ordensforstyrrelser og alvorlige forstyrrelser av andres lovlige aktiviteter, ikke ligger i kjernen av vernet i artikkel 11 («not at the core of that freedom as protected by Article 11»). Dette må forstås slik at myndighetenes inngrep mot slike demonstrasjoner lettere anses forholdsmessige.

(30) Heller ikke det forhold at arrangører eller deltakere har unnlatt å melde fra til myndighetene der dette kreves etter nasjonal rett, gjør at demonstrasjonen faller utenfor anvendelsesområdet for EMK artikkel 11. Men også dette går inn i forholdsmessighetsvurderingen, jf. *Kudreivičius mfl. mot Litauen* avsnitt 147 følgende.

Nærmere om vilkårene for inngrep – oversikt

(31) Høyesterett har i Extinction Rebellion-dommen klargjort de rettslige utgangspunktene for adgangen til å gjøre inngrep i forsamlingsfriheten. Saken gjaldt bøtelegging av to demonstranter for ordensforstyrrelse og overtredelse av politiloven i forbindelse med en trafikkblokade på Ring 1, som er hovedferdselsåren i Oslo indre by. Høyesterett la til grunn at bot og subsidiær fengselsstraff i det aktuelle tilfellet ikke var en krenkelse av EMK artikkel 11. Det fremgår også at saken ikke var et grensetilfelle, jf. avsnitt 55. Aksjonen medførte at morgentrafikken ble sperret i begge retninger i én og en halv time. Og i avsnitt 46 fremgår det at aksjonen «skapte ein farleg situasjon og innebar ein risiko for liv og helse».

(32) Selv om de faktiske forholdene skiller seg fra saken her, er de grunnleggende rettslige utgangspunktene for inngrepsvurderingen de samme. Et inngrep i forsamlingsfriheten må, for å være lovlig, oppfylle vilkårene i artikkel 11 nr. 2: Inngrepet må ha hjemmel i lov,

ivareta ett av de legitime formålene nevnt i konvensjonsbestemmelsen og være nødvendig i et demokratisk samfunn.

- (33) I Extinction Rebellion-dommen avsnitt 23 er det med henvisning til *Kudrevičius mfl. mot Litauen* uttalt at fordi retten til forsamlingsfrihet er fundamental i et demokratisk samfunn, må reglene om inngrep i retten *tolkes snevert* («be narrowly interpreted»).
- (34) Politiets inngrep overfor A besto i at hun ble pålagt å fjerne seg fra departementets eiendom. På det tidspunktet politiet grep inn, hadde aksjonen pågått i nesten tre timer. A ble først bedt om å fjerne seg i tråd med departementets ønske. Anmodningen ble ikke etterkommet. Hun ble deretter gitt et pålegg om å fjerne seg innen 15 minutter. Da hun ikke etterkom politiets pålegg ble hun pågrepet og innbrakt til politistasjonen, hvor hun ble holdt tilbake i 6 timer og 40 minutter. Endelig ble hun ilagt forelegg for ikke å ha etterkommet politiets pålegg.
- (35) Lovligheten av inngrepet beror på om myndighetenes *samlede tiltak* – før, under og etter demonstrasjonen – oppfyller vilkårene i artikkel 11 nr. 2, jf. Extinction Rebellion-dommen avsnitt 24. Det er eksempler i EMDs praksis på at domstolen i slike tilfeller gjør en separat proporsjonalitetsvurdering av det enkelte tiltaket, før det foretas en samlet vurdering, se for eksempel EMDs dom 23. september 1998 *Steel mfl mot Storbritannia* avsnitt 103 følgende og dom 8. mars 2022 *Ekrem Can mot Tyrkia* avsnitt 90 og 92.
- (36) Partene er i saken her er enige om at politiets tiltak hadde *hjemmel i lov*, likevel slik at A gjør gjeldende at frihetsberøvelsen var ulovlig og i strid med EMK artikkel 5. Det er videre enighet om at myndighetenes inngrep var *begrunnet i legitime hensyn*, nærmere bestemt hensynet til å forebygge uorden og til å beskytte andres rettigheter og friheter. Det springende punktet i saken er derfor proporsjonalitetsvurderingen; om det samlede inngrepet var nødvendig i et demokratisk samfunn.

Proporsjonalitetsvurderingen

- (37) I Extinction Rebellion-dommen avsnitt 25 til 33 går førstvoterende igjennom innholdet i proporsjonalitetsvurderingen med utgangspunkt i *Kudrevičius mfl. mot Litauen*. I avsnitt 26 angis de grunnleggende interessene som må avveies slik:
- «I den eine vektskåla ligg dei føremåla som er nemnde i EMK artikkel 11 nr. 2. I den andre ligg ytringsfridomen i ord, fakter eller til og med teiing frå personar som er samla på ein veg eller annan offentleg stad, jf. avsnitt 144. Det står sentralt i vurderinga om tiltaka er rimelege og eigna til å oppnå det legitime føremålet som er søkt vareteke. Som utgangspunkt gjeld det eit krav om at andre og mindre inngripande tiltak som er eigna til å oppnå føremålet, ikkje må vera tilgjengelege, jf. avsnitt 143 og Kjølbro side 852.»
- (38) Førstvoterende trekker deretter frem flere momenter som inngår i vurderingen, herunder (i) arten av og alvoret i sanksjonen, (ii) betydningen av krav om forhåndssamtykke, (iii) arten av demonstrasjonen og graden av forstyrrelser, (iv) om forstyrrelsen er tilsiktet eller er en ren sideeffekt av demonstrasjonen, (v) om det er sammenheng mellom budskapet og den som demonstrasjonen rettes mot, og (vi) om det finnes effektive og tilgjengelige alternative ytringsmåter. I avsnitt 34 gis det deretter følgende oppsummering:

«Oppsummert: Samfunnet må tole ei viss forstyrning av dagleglivet, og styresmaktene må vise ein viss toleranse. Dette vil etter omstenda også tilseia at styresmaktene må vente med å gripe inn. Toleransegraden kan likevel ikkje fastleggjast generelt, men må vurderast konkret – særleg ut frå verknadene av forstyrningane. Der det er fare for liv og helse, kan styresmaktene gripe inn med ein gong. Det skal jamt over også mykje til for at inngrep mot ein aksjon som skapar alvorleg forstyrning av trafikken, og som ikkje er varsla og er i strid med nasjonalt regelverk, vil vera i strid med EMK artikkel 11.»

(39) Vurderingen av om inngrep er nødvendig og forholdsmessig må skje konkret, og hvilke momenter som særleg gjør seg gjeldende vil variere med det enkelte saksforholdet. Oversikten over momenter er heller ikke nødvendigvis uttømmende.

(40) I saken her har forsvareren særleg fremhevet at bruken av *straff som sanksjon* gjør inngrepet uforholdsmessig. Om bruken av straffesanksjoner mot ulovligheter begått i forbindelse med fredelige demonstrasjoner, fremgår det følgende i *Kudrevičius mfl. mot Litauen* avsnitt 146:

«The nature and severity of the penalties imposed are also factors to be taken into account when assessing the proportionality of an interference in relation to the aim pursued Where the sanctions imposed on the demonstrators are criminal in nature, they require particular justification (see Rai and Evans, cited above). A peaceful demonstration should not, in principle, be rendered subject to the threat of a criminal sanction ... , and notably to deprivation of liberty Thus, the Court must examine with particular scrutiny the cases where sanctions imposed by the national authorities for non-violent conduct involve a prison sentence»

(41) Bruk av strafferettslige reaksjoner mot lovbrudd under demonstrasjoner som er beskyttet av artikkel 11, krever altså særleg gode grunner («particular justification») for å kunne anses forholdsmessige. Kravet til særleg gode grunner gjelder også for straffesanksjoner mot sivil ulydighet.

(42) EMDs avvisningsavgjørelse 17. november 2009 *Rai and Evans mot Storbritannia*, som det vises til i sitatet, gjaldt arrestasjon, tilbakehold i noen timer og bøtelegging av to aksjonister for henholdsvis å ha organisert og deltatt i en aksjon innenfor en sikkerhetssone («designated area») der demonstrasjoner uten særskilt tillatelse var forbudt etter britisk straffelovgivning. EMD fant at sanksjonene var forholdsmessige og uttalte i den forbindelse:

«Finally, the Court notes that the sanctions foreseen by section 136 of the 2005 Act are criminal and, as such, require particular justification. However, as noted above, the present sanctions concerned only unauthorised demonstrations in certain limited and security sensitive areas. The applicants continued with the demonstration on the day even after the police gave them an opportunity to disband without the imposition of any sanction. Moreover, the sanctions actually imposed were not severe. While the first applicant (charged with organising the demonstration) risked imprisonment and/or a fine, he was ordered to pay a fine at the lowest end of the statutory scale and to contribute a relatively small sum to prosecution costs. The second applicant (charged with participating) risked a fine but was simply conditionally discharged (no fine would be imposed if she refrained from participating in unauthorised demonstrations for 12 months) and to contribute a small sum to prosecution costs. Having regard to the above, the Court does not consider that the present sanctions, of themselves, rendered disproportionate the interference with the applicants' rights.»

- (43) Avgjørelsen viser at straffesanksjonen vurderes helt konkret, og at både hvilken straff vedkommende risikerer og faktisk utmålt straff har betydning. EMD vektla i denne avgjørelsen at straffesanksjonen bare gjaldt uautoriserte demonstrasjoner innenfor et begrenset forbudt område – «in certain limited and security sensitive areas».
- (44) I *Kudrevičius mfl. mot Litauen* konkluderte EMD med at de aktuelle sanksjonene etter en konkret vurdering var forholdsmessige, og begrunnet dette slik i avsnitt 173:
- «As can be seen from the above case-law, the intentional serious disruption, by demonstrators, to ordinary life and to the activities lawfully carried out by others, which disruption was more significant than that caused by the normal exercise of the right of peaceful assembly in a public place, might be considered a “reprehensible act” within the meaning of the Court’s case-law (see paragraph 149 above). Such behaviour might therefore justify the imposition of penalties, even of a criminal nature.»
- (45) Det fremgår her at demonstranternes bruk av *bevisste alvorlige forstyrrelser* rettet mot dagliglivet og andres lovlige aktiviteter, som går ut over forstyrrelser som vanligvis forårsakes av utøvelse av demonstrasjonsfriheten, kan bli vurdert som en «reprehensible act». Slik klanderverdig adferd kan derfor rettferdiggjøre bruk av straffesanksjoner, jf. også Extinction Rebellion-dommen avsnitt 34.
- (46) Hvor alvorlige forstyrrelser det må være tale om, må vurderes konkret. Bruken av straffesanksjoner mot mindre alvorlige forstyrrelser vil imidlertid stille strenge krav til myndighetenes begrunnelse for at sanksjonen er forholdsmessig og nødvendig for å nå de legitime hensynene, og dermed kan anses rettferdiggjort.
- (47) Aktor har fremholdt at hensynet til statens eiendomsrett og rett til å forvalte statlige bygg må tillegges betydning, selv om EMK P1-1 ikke kommer direkte til anvendelse. Jeg nevner her som et utgangspunkt EMDs dom 8. mars 2022 *Ekrem Can mfl. mot Tyrkia* som med henvisning til tidligere praksis, klargjør at retten til forsamlingsfrihet i utgangspunktet omfatter retten til å velge tid, sted og gjennomføringsmåte, men at dette gjelder innenfor rammene av artikkel 11 nr. 2. Saken gjaldt 15 demonstranter som aksjonerte inne i en rettsbygning. De hadde blant annet stengt seg inne i en korridor, noe som medførte at berammede rettsmøter måtte avlyses. For dette ble de dømt til lange fengselsstraffer, noe EMD fant innebar en krenkelse av artikkel 11. Om stedet for aksjonen heter det i avsnitt 81:
- «The right to freedom of assembly includes the right to choose the time, place and manner of conduct of the assembly in question, within the limits established in paragraph 2 of Article 11... . In particular, that provision does not require the automatic creation of rights of entry to private property, or even, necessarily, to all publicly owned property, such as, for instance, government offices and ministries... ..»
- (48) Under den konkrete vurderingen fant EMD at inngrepet i selve demonstrasjonen var nødvendig og viste blant annet til at demonstrantene hadde forstyrret en viktig offentlig tjeneste. I avsnitt 91 uttalte EMD videre at de generelle prinsippene i *Kudrevičius mfl. mot Litauen* gjelder tilsvarende:
- «These considerations are equally valid in the context of the present case where the applicants staged their protest in a courthouse in combination with other acts that

were, albeit non-violent, capable of seriously disturbing the orderly administration of justice.»

- (49) Når det særlig gjelder fredelige demonstrasjoner i tilknytning til offentlige bygninger, føyer jeg til at FNs Menneskerettskomité i sin generelle kommentar nr. 37 til SP artikkel 21 omtaler adgangen til inngrep i forsamlingsfriheten med hensyn til tid, sted og gjennomføringsmåte. I avsnittene 55 og 56 heter det:

«As for restrictions on the element of place, peaceful assemblies may in principle be conducted in all spaces to which the public has access or should have access, such as public squares and streets. While rules concerning public access to some spaces, such as buildings and parks, may also limit the right to assemble in such places, the application of such restrictions to peaceful assemblies must be justifiable in terms of article 21. ...

The designation of the perimeters of places such as courts, parliaments, sites of historical significance or other official buildings as areas where assemblies may not take place should generally be avoided, inter alia, because these are public spaces. Any restrictions on assemblies in and around such places must be specifically justified and narrowly circumscribed.»

- (50) Også inngrep i demonstrasjoner i tilknytning til offentlige bygg krever ut fra dette rettferdiggjøring etter kriteriene i artikkel 21, som tilsvarende EMK artikkel 11 nr. 2, og vilkårene for inngrep skal tolkes strengt.
- (51) Basert på disse rettslige utgangspunktene går jeg nå over til den konkrete vurderingen av om inngrepet i As rett til forsamlings- og demonstrasjonsfrihet er krenket.

Den konkrete forholdsmessighetsvurderingen

Politiets pålegg

- (52) Jeg ser først på politiets pålegg. Det er uomtvistet at dette var hjemlet i politiloven § 5, jf. § 7 nr. 1 og var begrunnet i hensynet til å forebygge uorden og ivaretagelse av andres rettigheter og friheter.
- (53) Selv om politiet var kjent med at Extinction Rebellion gjennomførte et demonstrasjonstog i Oslo den aktuelle dagen, var aksjonen inne i departementets resepsjonsområde ikke varslet slik politiloven § 11 krever. Dette har betydning, men innebærer likevel ikke uten videre at myndighetene kan gjøre inngrep, sml. Extinction Rebellion-dommen avsnitt 28. Så lenge demonstrasjonen har vern etter artikkel 11, må myndighetene utvise en viss toleranse («certain degree of tolerance»).
- (54) Aksjonen var rettet direkte mot departementet, og aksjonistene fremførte en protest mot norske myndigheters klimapolitikk og naturødeleggelser. Budskapet ble følgelig rettet direkte mot myndighetene, og forstyrrelsen som aksjonen innebar, gikk i liten grad ut over andre enn dem budskapet var rettet mot. Dette tilsier at det skal mer til før inngrep anses forholdsmessig, og politiske ytringer rettet mot «statsstyret» befinner seg også i kjernen av ytringsfriheten, jf. Grunnloven § 100 tredje ledd.

- (55) Resepsjonsområdet var åpent tilgjengelig for allmennheten. Tingretten fant ingen holdepunkter for at demonstrantene hindret departementets drift, opptrådte utagerende eller forstyrrende, bidro til ødeleggelser eller annet. A satt på gulvet i det åpne publikumsområdet ved inngangsslusene til byggets indre sone. Hun forholdt seg rolig, var ikke fastlimt og sperret heller ikke inngangen.
- (56) Tingretten fant det riktignok bevist at A satt slik at hun hindret en rømningsvei ved en eventuell evakuering. Slik jeg forstår bevisvurderingen var det likevel ikke noen betydelig sikkerhetsrisiko forbundet med dette. Samlet ser jeg det slik at aksjonen ikke medførte noen bevisst alvorlig forstyrrelse. Aksjonen var også lovlig frem til politiet grep inn med pålegg etter politiloven.
- (57) Samtidig utviste departementets sikkerhetstjenesteavdeling og politiet en betydelig toleranse. A og de andre ni aksjonistene fikk gjennomføre aksjonen som planlagt i flere timer. Politiet fikk melding om at aksjonistene hadde tatt seg inn i departementet rundt kl. 11.04, og påleggene om å forlate eiendommen ble meddelt rundt kl. 13.30 med frist satt til kl. 13.50. Aksjonistene fikk således rikelig med tid til å fremføre budskapet sitt.
- (58) Inngrepet som pålegget innebar, var ikke rettet mot selve ytringene eller mot demonstrasjonen som sådan, men mot virkemidlene A tok i bruk ved å ta opphold i resepsjonen. Selve pålegget gikk ikke ut på noe annet enn at A måtte forlate departementets eiendom. Hun kunne således fritt fortsette demonstrasjonen utenfor.
- (59) I lys av det begrensede inngrepet pålegget innebar, kan jeg ikke se at det i seg selv innebar et uforholdsmessig inngrep i demonstrasjonsfriheten. Heller ikke politiets faktiske opptreden på stedet i forbindelse med at demonstrasjonen inne i departementet ble oppløst, gir holdepunkter for at inngrepet var uforholdsmessig. Når pålegget var gitt, hadde A plikt til å rette seg etter dette. Politiet kunne dermed også med hjemmel i politilovens bestemmelser ha fjernet A fra resepsjonen, om nødvendig, ved å bære henne ut.

Pågrepelsen og den etterfølgende frihetsberøvelsen

- (60) A ble pågrepet da hun ikke etterkom pålegget om å fjerne seg fra departementets eiendom. Forsvareren har gjort gjeldende at pågrepelsen og den påfølgende frihetsberøvelsen var i strid med EMK artikkel 5, og at dette må få stor betydning ved vurderingen av om inngrepet var forholdsmessig også etter EMK artikkel 11. Jeg ser først på om inngrepet hadde hjemmel i nasjonal lov.
- (61) Pågrepelsen skjedde med hjemmel i straffeprosessloven § 173 andre ledd. Etter denne bestemmelsen kan en mistenkt som ikke vites å ha bosted i riket pågripes «når det er grunn til å frykte for at han ved flukt til utlandet vil unndra seg forfølgningen eller fullbyrding av straff eller andre forholdsregler». Grunnlaget var siktelse for overtredelse av politiloven § 30 nr. 1, jf. § 5 for ikke å etterkomme politiets pålegg. A ble ikke på noe tidspunkt siktet for andre straffbare forhold, verken i forbindelse med pågrepelsen eller senere. Saken skiller seg på dette punktet fra situasjonen i Extinction Rebellion-dommen som også gjaldt siktelse for ordensforstyrrelse, og der pågrepelsen skjedde i medhold av straffeprosessloven § 173 første ledd.

- (62) Jeg nevner innledningsvis at overtredelse av politiloven § 30 nr. 1 har en strafferamme på «bøter eller med fengsel i inntil 3 måneder». På grunn av den lave strafferammen kunne A ikke pågripes med hjemmel i hovedregelen i straffeprosessloven § 171. Denne bestemmelsen krever skjellig grunn til mistanke om handlinger som kan medføre «høyere straff enn fengsel i 6 måneder».
- (63) Frihetsberøvelsen varte i 6 timer og 40 minutter. Den hadde dermed heller ikke hjemmel i politiloven § 8, som på nærmere vilkår hjemler innbringelse til politistasjon eller lignende ved blant annet ordensforstyrrelser. Etter § 8 andre ledd må ingen etter denne bestemmelsen holdes tilbake «ut over 4 timer».
- (64) Det avgjørende for om pågripelsen av A var i samsvar med nasjonal lov, som er et grunnvilkår etter EMK artikkel 5, er derfor om vilkårene i straffeprosessloven § 173 andre ledd er oppfylt.
- (65) Beslutningen om pågrepelse er begrunnet i unndragelsesfare. Det er vist til at A «ikke vites å ha fast bopel i riket», og at det er grunn til å frykte for at hun «ved flukt til utlandet vil unndra seg forfølgningen eller fullbyrding av straff». Pågrepelse etter § 173 andre ledd kan gjøres uten hensyn til størrelsen av straffen, jf. henvisningen til første ledd.
- (66) Politiet hadde i forbindelse med selve pågripelsen i departementet brakt på det rene at A var svensk. Hun legitimerte seg da ved svensk førerkort. Det springende punktet er derfor om det forelå grunn til å frykte at A ville unndra seg «forfølgningen eller fullbyrding av straff» ved «flukt til utlandet».
- (67) Jeg antar at det, som etter det alminnelige fengslingsvilkåret ved unndragelse i straffeprosessloven § 171 nr. 1, ikke kan kreves sannsynlighetsovervekt for unndragelsesfare, men at det må foreligge visse objektive og konkrete holdepunkter, jf. «grunn til å frykte». Ordlyden krever videre unndragelse ved «flukt til utlandet». Om vilkårene er oppfylt må vurderes blant annet i lys av alvoret i siktelsen. Om innholdet i § 173 andre ledd viser jeg til Keiserud mfl., *Straffeprosessloven, kommentarutgave*, à jour per 1. juli 2022, kommentaren til § 173, der det heter:
- «I motsetning til § 171 første ledd nr. 1 er det bare fare for flukt til utlandet som kan hjemle pågrepelse og fengsling etter § 173 annet ledd. Således vil utlendinger som ikke har fast bopel i Norge, lettere kunne antas å flykte utenlands enn nordmenn, særlig når de har sin familie i et annet land. Bestemmelsen får i første rekke betydning for utlendinger som begår en straffbar handling under opphold i Norge, såfremt det ikke er tilstrekkelig med bruk av fengslingsurrogat, f.eks. beslag av førerkort eller pass, jf. Ot.prp. nr. 53 (1983–84) punkt 3.1.2.1 (s. 25–26). Pågrepelse er særlig aktuelt hvis vedkommende er fra et land Norge ikke har noen utleveringsavtale med. Det er i alle tilfeller et vilkår at frykten for unndragelse av straff vil skje ved flukt til utlandet.»
- (68) I odelstingsproposisjonen som det vises til i sitatet, fremgår det at bestemmelsen er ment å være snever, og at poenget «i første rekke [er] å opprettholde muligheten for fengslingsurrogater uten mistenktes samtykke», jf. side 26. Videre heter det samme sted at overfor nordiske borgere vil passbeslag være uegnet, men at andre surrogater, for eksempel «beslag av førerkort», vil kunne anvendes. Endelig viser departementet til at forfølgning og fullbyrdelse i de andre nordiske land for øvrig ikke skaper store problemer i praksis.

- (69) I lys av ordlyden og føringene i forarbeidene om rekkevidden av pågripelsesgrunnlaget, er det etter mitt syn vanskelig å se at pågripelsen og den påfølgende frihetsberøvelsen av A hadde tilstrekkelig hjemmel i § 173 andre ledd. Det gjelder i alle fall uten en nærmere vurdering av forholdsmessigheten etter straffeprosessloven § 170 a og mulighetene for å anvende surrogater etter § 181 første ledd. Det er ikke opplyst om omstendigheter som ga konkrete holdepunkter for fluktfare, utover at A er svensk. Siktelsen gjaldt et bøteforhold.
- (70) Lovskravet i EMK artikkel 5 krever at enhver frihetsberøvelse skal være i samsvar med en «framgangsmåte foreskrevet ved lov». I dette ligger krav om at både de prosessuelle og materielle vilkårene for frihetsberøvelse etter nasjonal rett må være oppfylt, jf. Kjølbros, *Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, for praktikere*, 2020, side 419 med henvisning til EMD-praksis. En frihetsberøvelse i strid med nasjonal rett er i strid med EMK artikkel 5, og jeg må derfor konkludere med at frihetsberøvelsen av A krenket denne bestemmelsen.
- (71) Dette må ha selvstendig betydning ved vurderingen av om myndighetenes tiltak samlet sett var nødvendige og forholdsmessige etter EMK artikkel 11 nr. 2. Men også uavhengig av det manglende hjemmelsgrunnlaget kan det etter mitt syn reises spørsmål ved nødvendigheten av å holde A frihetsberøvet i 6 timer og 40 minutter, særlig i lys av siktelsen og den begrensede forstyrrelsen som aksjonen innebar. At aksjonen var rettet direkte mot myndighetene som ledd i en politisk protest, tilsier som nevnt at de samme myndighetene må utvise toleranse. Og inngrep må ikke gå lenger enn det som er nødvendig for å ivareta de legitime hensynene.

Straffereaksjonen og den samlede proporsjonalitetsvurderingen

- (72) For unnlåtelsen av å etterkomme politiets pålegg ble A ilagt en bot på 8 000 kroner, subsidiært fengsel i 14 dager. Som jeg har redegjort for, krever bruken av straff særlig gode grunner. Ileggelse av bot er en mildere reaksjon enn fengsel, men også bot er en straffereaksjon. Forelegget kan håndheves ved subsidiær fengselsstraff dersom vedkommende ikke betaler, og reaksjonen blir registrert i straffe- og bøtere registeret.
- (73) A unnlot bevisst å etterkomme politiets pålegg, og hun begikk ved det et lovbrudd. Allmennpreventive hensyn tilsier generelt at lovbrudd skal sanksjoneres. Lovgiver har også vurdert, men ikke gitt bestemmelser om straffritak ved sivile ulydighetsaksjoner, jf. Ot.prp. nr. 90 (2003–2004) side 109.
- (74) Straffebestemmelsen i politiloven § 30 nr. 1 må likevel i det konkrete tilfellet anvendes innenfor rammene av forsamlings- og demonstrasjonsfriheten. Og straffesanksjoner mot handlinger som begås i forbindelse med utøvelse av denne retten, må være nødvendige og forholdsmessige.
- (75) Praksis fra Høyesterett og EMD klargjør at også bruken av straffesanksjoner for ikke å etterkomme pålegg fra politiet i forbindelse med en demonstrasjon, etter omstendighetene kan rettferdiggjøres. Dette gjelder særlig ved bevisste og alvorlige forstyrrelser. Også andre konkrete omstendigheter kan gjøre bruken av straff forholdsmessig, for eksempel der demonstrasjoner avholdes på særskilte sikkerhetssensitive områder. Det foreligger imidlertid ikke avgjørelser fra EMD som direkte omhandler situasjoner som er

sammenlignbare med saken her, og EMD-praksis klargjør ikke tydelig den nedre terskelen for inngrep.

- (76) Slik jeg vurderer saken er det ikke nødvendig å ta endelig stilling til om A kunne ha vært ilagt forelegg for unnlåtelsen av å etterkomme politiets pålegg, eventuelt etter bare en kortere lovlig innbringelse etter politiloven. For meg er det avgjørende at når straffesanksjonen her ses i sammenheng med den uhjemlede pågripelsen og frihetsberøvelsen, kan inngrepet samlet sett ikke anses forholdsmessig og nødvendig for å ivareta de legitime hensynene det var begrunnet i.

Konklusjon

- (77) Jeg har etter dette kommet til at idømmelse av straff i form av bot, sett i lys av den forutgående pågripelsen og frihetsberøvelsen, vil innebære et uforholdsmessig inngrep i As rett til å delta i fredelige forsamlinger og demonstrasjoner, jf. Grunnloven § 101 og EMK artikkel 11.
- (78) Dette innebærer at hun må frifinnes for ikke å ha etterkommet politiets pålegg i forbindelse med aksjonen i departementet 25. august 2021.
- (79) For det forhold som er rettskraftig avgjort ved tingrettens dom, skal det utmåles en bot. Tingretten tok utgangspunkt i at boten etter skjerpene omstendigheter skulle fastsettes til 11 000 kroner. Jeg er enig i dette. Det skal gjøres forholdsmessig fradrag i boten for 4 dager utholdt frihetsberøvelse, jf. straffeloven § 83 første ledd, jf. andre og sjette ledd og Extinction Rebellion-dommen avsnitt 68. Boten fastsettes etter dette til 7 000 kroner. Subsidiær fengselsstraff settes til 11 dager med fradrag for 4 dager for utholdt frihetsberøvelse ved en eventuell soning.
- (80) Jeg stemmer for denne

D O M :

1. A frifinnes for forholdet i forelegget 25. august 2021.
2. For forholdet som er endelig avgjort i tingrettens dom, settes straffen til en bot på 7 000 – syvtusen – kroner, subsidiært fengsel i 11 – elleve – dager. Til fradrag i den subsidiære fengselsstraffen kommer 4 – fire – dager for utholdt frihetsberøvelse.

- (81) Dommer **Falch:** Jeg er i det vesentlige og i resultatet enig med førstvoterende.
- (82) Dommer **Bergh:** Likeså.
- (83) Konstituert dommar **Elsheim:** Det same.
- (84) Dommer **Webster:** Likeså.

(85) Etter stemmegivningen avsa Høyesterett denne

D O M :

1. A frifinnes for forholdet i forelegget 25. august 2021.
2. For forholdet som er endelig avgjort i tingrettens dom, settes straffen til en bot på 7 000 – syvtusen – kroner, subsidiært fengsel i 11 – elleve – dager. Til fradrag i den subsidiære fengselsstraffen kommer 4 – fire – dager for utholdt frihetsberøvelse.