



**Til:** Politidirektoratet  
v. Bjørn Vandvik  
**Kopi:** 25. juni-utvalget  
v. Pia Therese Jansen

Vår referanse: 2023/107  
**Dato:** 9. august 2023  
Publikasjonsnr. NIM-U-2023-002

## Vurdering av forsamlingsfrihet i tilknytning til 25. juni-utvalgets rapport

### Innholdsfortegnelse

<b>1. Innledning .....</b>	<b>3</b>
1.1. <i>Bakgrunn.....</i>	<i>3</i>
1.2. <i>NIMs mandat og bakgrunnen for NIMs vurdering .....</i>	<i>3</i>
1.3. <i>Sammendrag.....</i>	<i>4</i>
<b>2. De faktiske premissene for NIMs vurdering og betydningen for videre oppfølging .....</b>	<b>12</b>
2.1. <i>Utvalgets beskrivelse av trusselbildet og betydningen for vurdering av menneskerettslige sikringsplikter .....</i>	<i>12</i>
2.2. <i>Myndighetshandlingen: Anbefaling om avlysning eller utsettelse?.....</i>	<i>13</i>
2.3. <i>Negative virkninger av utsettelsen .....</i>	<i>14</i>
2.4. <i>Typer av arrangementer.....</i>	<i>14</i>
2.5. <i>Saksbehandlingen.....</i>	<i>15</i>
2.6. <i>Myndighetshandlingens motivasjon.....</i>	<i>15</i>
<b>3. Den menneskerettslige plikten til å sikre liv etter EMK artikkel 2 .....</b>	<b>16</b>
3.1. <i>Innledning .....</i>	<i>16</i>
3.2. <i>Nærmere om innholdet i sikringsplikten.....</i>	<i>17</i>
3.3. <i>Informasjon og advarsler som tiltak for å beskytte liv .....</i>	<i>21</i>
3.4. <i>Oppsummering .....</i>	<i>22</i>
<b>4. Forsamlingsfriheten i Grl. § 101 og EMK artikkel 11 .....</b>	<b>22</b>
4.1. <i>Innledning .....</i>	<i>22</i>
4.2. <i>Kan en anbefaling utgjøre et inngrep i forsamlingsfriheten? .....</i>	<i>24</i>
4.3. <i>Statens positive plikter til å sikre fredelige forsamlinger .....</i>	<i>28</i>

4.4.	<i>Oppsummering</i>	30
<b>5.</b>	<b>Vilkår for inngrep</b>	<b>31</b>
5.1.	<i>Lovskravet og formålstjenlighet</i>	31
5.2.	<i>Relevante momenter i forholdsmessighetsvurderingen</i>	32
5.2.1.	<i>Innledning</i>	32
5.2.2.	<i>Vid skjønnsadgang</i>	32
5.2.3.	<i>Skillet mellom innholdsbaserte begrensninger og begrensninger begrunnet i sikkerhetshensyn</i>	33
5.2.4.	<i>Inngrepets art</i>	35
5.2.5.	<i>Inngrepets alvor og virkning</i>	36
5.2.6.	<i>Graden av nedkjølingseffekt</i>	36
5.2.7.	<i>Balansering av rettighetene etter EMK artikkel 11 og artikkel 2</i>	37
5.2.8.	<i>Spørsmål om prosessuelle krav</i>	37
5.3.	<i>Konkret forholdsmessighetsvurdering – utsettelse av markering etter terrortrussel</i>	38
<b>6.</b>	<b>Ivaretagelse av diskrimineringsforbudet i EMK artikkel 14</b>	<b>41</b>
6.1.	<i>Innledning</i>	41
6.2.	<i>Hva er diskriminering</i>	41
6.3.	<i>Forskjellsbehandling av like tilfeller</i>	43
6.4.	<i>Forholdsmessig forskjellsbehandling</i>	44
6.5.	<i>Relevans av kommunikasjonssvikt eller misforståelse</i>	45
6.6.	<i>Oppsummering</i>	46
<b>7.</b>	<b>Innspill til videre oppfølging</b>	<b>47</b>
7.1.	<i>Innledning</i>	47
7.2.	<i>Balansering av rettigheter</i>	47
7.3.	<i>Saksbehandling og notoritet</i>	48
7.4.	<i>Instruksjonsmyndighet i justissektoren</i>	49
7.5.	<i>Politolovens regulering</i>	50
7.6.	<i>Likebehandling</i>	51
7.7.	<i>Nasjonal kompetanse</i>	51
7.8.	<i>Funksjonshemmedes ytrings- og forsamlingsfrihet</i>	52
7.9.	<i>Kommunikasjon, dialog og tillit</i>	52

## 1. Innledning

### 1.1. Bakgrunn

25. juni-utvalget fremla frem sin rapport den 8. juni 2023. Rapporten handler om hendelsesforløpet frem til angrepet i Oslo natt til 25. juni 2022, den etterfølgende håndteringen av hendelsen, samt gjennomføring og avlysning av arrangementer i dagene etter angrepet.

Rapporten er omfattende og kritiserer myndighetshåndteringen på en rekke punkter, blant annet konkluderes det med at det er mulig at angrepet kunne vært avverget.<sup>1</sup> I rapporten fremmes det også en rekke anbefalinger.

En avgrenset del av rapporten, kapittel 20, behandler spørsmålet om det var i strid med det menneskerettslige vernet av forsamlingsfriheten å anbefale avlysning av pride-paraden i Oslo den 25. juni, anbefale utsettelse av en solidaritetsmarkering på Rådhusplassen i Oslo den 27. juni, samt generelt å anbefale avlysning av pride-markeringer i hele landet den 28. og 29. juni.

Rapporten konkluderer med at det var brudd på forsamlingsfriheten å anbefale avlysning av solidaritetsmarkeringen på den planlagte datoen, den 27. juni 2022. Utvalget konkluderer også med at denne anbefalingen krenket det menneskerettslige vernet mot usaklig forskjellsbehandling, siden andre større arrangementer ikke ble anbefalt avlyst i dagene etter angrepet 25. juni.<sup>2</sup> Ellers konkluderer ikke rapporten med krenkelse av menneskerettigheter, og utvalget legger til grunn anbefalingen om å avlyse selve pride-paraden den 25. juni ikke krenket forsamlingsfriheten.

### 1.2. NIMs mandat og bakgrunnen for NIMs vurdering

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, jf. NIM-loven § 1. NIM skal bidra til å styrke gjennomføringen av menneskerettighetene. Dette gjør NIM særlig ved å gi råd og fremme anbefalinger til Stortinget, regjeringen, Sametinget og andre, jf. NIM-loven § 3. Dette omtales gjerne som rådgivningsfunksjonen av mandatet.

NIM har ikke mandat til å avgjøre enkeltsaker.<sup>3</sup> Det faller imidlertid innenfor vårt mandat å bidra til opplysning av hvordan menneskerettslig relevante vurderingskriterier rammer inn myndighetenes handlingsrom på et systemisk nivå. Dette kan omfatte vurderinger av hvordan ny lovgivning ivaretar menneskerettigheter eller av hvordan rettigheter ivaretas i praksis. Mandatet omfatter også det å gi råd om menneskerettslig

---

<sup>1</sup> Rapport fra 25. juni-utvalget – Evaluering av PST og politiet (heretter «rapporten» eller «25. juni-rapporten») kap. 8.

<sup>2</sup> Rapporten s. 248 og kap. 20.3.

<sup>3</sup> Dok. 16 (2014-2015) s. 16.

ivaretagelse i tilfeller hvor ulike menneskerettigheter kolliderer og må balanseres mot hverandre.

Politidirektoratet (heretter POD) kontaktet NIM fredag 9. juni og anmodet oss om å bistå i oppfølgingen av utvalgets anbefalinger. Utvalget fremmer blant annet en anbefaling om at «Politietaten bør foreta grundige vurdering av om råd og anbefalinger krenker menneskerettslige forpliktelser». NIM forstod anmodningen slik at det var særlig denne anbefalingen POD ønsket innspill til.<sup>4</sup>

NIM utøver i utgangspunktet rådgivningsfunksjonen i mandatet i henhold til egne prioriteringskriterier, basert på sakers menneskerettslige relevans, alvorlighetsgrad og omfang.<sup>5</sup>

På denne bakgrunn konkluderte vi med å imøtekomme PODs anmodning. For det første reiser rapporten fra 25. juni-utvalget sentrale menneskerettighetsspørsmål, som kan omfatte svært mange mennesker og som er alvorlige. For det andre er ytrings- og forsamlingsfriheten et prioritert område for NIM, og skeives rettigheter inngår som en del av vår strategiske prioritering av utsatte grupper. POD er dessuten et organ som er omfattet av NIMs lovfestede rådgivningsmandat. Anmodningen gjelder NIMs potensielle bidrag til ivaretagelse av forsamlingsfriheten i fremtiden, i situasjoner hvor forsamlingsfriheten må avveies mot terrortrusler som aktualiserer statens menneskerettslige forpliktelse til å beskytte retten til liv.

Vi redegjorde for vår beslutning om å følge opp anmodningen i e-post til POD 13. juni 2023, og understreket at vi gjennomfører oppdraget i tråd med vår uavhengige rolle slik det er nedfelt i NIM-loven § 2 første ledd, hvor det heter at NIM «utfører sine oppgaver selvstendig og uavhengig, og bestemmer selv hvordan arbeidet skal innrettes og organiseres». <sup>6</sup> Etter dette har det ikke vært dialog mellom NIM og POD utover orienteringer om fremdrift. Vi har heller ikke hatt dialog med utvalget, utover en orientering før vår vurdering ble oversendt til relevante mottakere og offentliggjort på NIMs nettside. Tilsvarende har vi heller ikke hatt dialog med andre involverte ettersom anmodningen, slik vi tolker den, ber om *rettslige analyser* basert på det faktum som utvalget har lagt til grunn, som bygger på bred dialog med involverte aktører. Det har vært kommunisert offentlig at NIM har blitt anmodet om å foreta en slik vurdering.

### 1.3. Sammendrag

I det følgende sammendraget redegjøres det for hovedinnholdet i de forskjellige punktene i NIMs vurdering.

---

<sup>4</sup> Rapporten s. 248.

<sup>5</sup> Les mer om NIMs prioriteringskriterier her: [Slik prioriterer vi i NIM - Norges institusjon for menneskerettigheter \(nhri.no\)](https://www.nhri.no)

<sup>6</sup> Se NIMs ref. 2023/107.

### **Punkt 1: 25. juni-rapportens anbefalinger, PODs anmodning og NIMs mandat**

25. juni-utvalgets rapport inneholder en rekke alvorlige funn, kritikk og anbefalinger. En begrenset del av utvalgets rapport knytter seg til det rettslige spørsmålet om politiets anbefaling om utsettelse av solidaritetsmarkeringen den 27. juni 2023 utgjorde et brudd på forsamlingsfriheten og diskrimineringsforbudet.

NIM har etter anmodning fra Politidirektoratet (POD) foretatt en rettslig vurdering for å bidra til oppfølging av 25. juni-utvalgets anbefaling om at «Politietaten bør foreta grundige vurdering av om råd og anbefalinger krenker menneskerettslige forpliktelser».<sup>7</sup> Dette knytter seg til en begrenset del av rapporten, og består av en menneskerettslig analyse av disse spørsmålene. NIM har ikke foretatt undersøkelser av faktiske forhold og har lagt utvalgets beskrivelse til grunn. Vurderingen er foretatt på en uavhengig måte, basert på NIMs mandat og prioriteringskriterier. Det er med andre ord ingen evaluering av utvalgets rapport, men en avgrenset rettslig analyse med det formål å bidra til styrket menneskerettslig ivaretagelse i fremtiden i tråd med utvalgets anbefalinger.

### **Punkt 2: De faktiske premissene for NIMs vurdering og betydningen for videre oppfølging**

I punkt 2 gir vi en oversikt over de faktiske premissene som NIM finner særlig viktige for den rettslige analysen.

NIM legger utvalgets vurdering av trusselbildet til grunn for gjennomgangen (punkt 2.1). Da anbefalingen om utsettelse av solidaritetsmarkeringen ble gitt, var trusselnivået hevet til terrornivå 5 (ekstraordinær trusselsituasjon), PST satt med informasjon om at skytingen den 25. juni var en planlagt handling og det var fare for følgeangrep. PST antok da at syv personer kunne ha tilknytning til saken, hvorav en var uidentifisert. PST hadde ikke kontroll på disse personene, og det forelå informasjon om våpenanskaffelser.

NIM legger til grunn som premiss for vår rettslige gjennomgang at politiet gav en *anbefaling om utsettelse* av solidaritetsmarkeringen i påvente av nærmere sikkerhetsavklaringer (punkt 2.2). Dette er en sentral distinksjon, ettersom en anbefaling om utsettelse har mer begrensede konsekvenser for forsamlings- og ytringsfriheten enn en anbefaling om avlysning, og dermed best i tråd med minste inngreps prinsipp, som er sentralt menneskerettslig.<sup>8</sup>

I punkt 2.3 gjennomgås virkningen av utsettelsen. NIM slutter seg til utvalgets konklusjoner om at utsettelsen av solidaritetsmarkeringen fikk alvorlige og negative konsekvenser ved at de skeive miljøene gikk glipp av muligheter til å ytre seg og møtes i

---

<sup>7</sup> Rapporten s. 28 og s. 248.

<sup>8</sup> Utvalget uttaler også at det for politiet var «vanskelig å identifisere mindre inngripende tiltak enn anbefaling om avlysning».

det offentlige rom. Dette rammet mange som var i en særlig sårbar situasjon, og som hadde et stort behov for å samles og støtte hverandre etter en dramatisk og traumatisk hendelse.<sup>9</sup> Dette førte til et «sosialt tap, et politisk tap, et økonomisk tap, et tap av tillit og et tap av trygghet.»<sup>10</sup>

I punkt 2.4 gjennomgås skillet mellom arrangementer som krever tillatelse og arrangementer som ikke gjør det, og i punkt 2.5 knyttes det noen merknader til utvalgets analyse av beslutningslinjer og beslutningsprosesser. NIMs bygger den rettslige analysen på utvalgets drøftelser av dette.

I punkt 2.6 gjennomgås myndighetenes motivasjon for anbefalingen om utsettelse. NIM bygger sin drøftelse på utvalgets vurdering om at anbefalingen om utsettelse var motivert av sikkerhetshensyn, ikke av et ønske om å hindre det budskap paraden og markeringen formidlet. Dette er et sentralt premiss for den menneskerettslige vurderingen. Det er heller ingen holdepunkter for at manglende ressurser spilte inn i avgjørelsen om å anbefale utsettelse av solidaritetsmarkeringen.

### **Punkt 3: Den menneskerettslige plikten til å sikre liv etter EMK artikkel 2**

En forutsetning for å følge opp utvalgets anbefaling om at det må foretas grundige menneskerettighetsvurderinger fremover er grundige analyser av de menneskerettslige relevante rammene, avveiningsmomentene og kildene på området. Hoveddelen av NIMs utredning er derfor en rettslig analyse av de grensegangene som særlig følger av praksis fra Den europeiske menneskerettsdomstolen (EMD) som gir anvisninger for når terskelen for brudd på Norges folkerettslige og internrettslige forpliktelser etter menneskerettighetene er nådd, og hvordan kolliderende menneskerettigheter må balanseres mot hverandre.<sup>11</sup>

Vi tilkjenner våre synspunkter på de konkrete spørsmålene som utvalget drøfter, også der de avviker fra utvalgets rapport. Dette er nødvendig for på en meningsfull måte å kunne gi råd om videre oppfølging. Som også utvalget har understreket, er det imidlertid kun domstolene som med bindende virkning kan avgjøre de ulike menneskerettighetsspørsmålene saken reiser.

Anbefalingen fra utvalget knytter seg til bedre ivaretagelse av «menneskerettslige forpliktelser». Dette omfatter, gitt konteksten, etter NIMs vurdering både ytrings- og forsamlingsfriheten etter Grunnloven og EMK artikkel 10 og 11, diskrimineringsvernet etter artikkel 14 og den menneskerettslige sikringsplikten som følger av blant annet EMK

---

<sup>9</sup> Rapporten s. 248.

<sup>10</sup> Rapporten s. 12.

<sup>11</sup> Det vises også til enkelte avgjørelser fra Høyesterett.

artikkel 2.<sup>12</sup> Det foreligger omfattende rettspraksis fra EMD knyttet til hvilke plikter staten har til å ivareta retten til liv, også i møte med terrortrusler eller andre typer trusler mot liv og helse.

Sikringsplikten kan stå i et spenningsforhold til andre rettigheter som staten har plikt til å verne om, som ytrings- og forsamlingsfriheten. I en kontekst med trusler om terror vil det alltid ligge en iboende spenning mellom ivaretagelse av frihet på den ene siden, og sikkerhet på den andre siden. Statens forpliktelser må da avveies mot hverandre, gjerne som ledd i vurderingen av om inngrep i andre rettigheter er å anse som forholdsmessige.

Sikringsplikten innebærer at myndighetene i en situasjon hvor det foreligger en reell og umiddelbar fare for liv, har en plikt til å treffe tiltak for å avverge fare de er kjent med eller burde kjent til. Plikten omfatter ikke det umulige eller urimelige. Ved vurderingen av hvordan sikringsplikten skal ivaretas, har myndighetene et stort politifaglig og operativt skjønn. Det som kreves er adekvate tiltak, og feil under en slik prosess innebærer ikke nødvendigvis menneskerettighetsbrudd. Det finnes samtidig flere saker fra EMD hvor stater felles for brudd på denne sikringsplikten, for eksempel ved manglende beskyttelse av enkeltindivider mot terror.

Vurderinger av risiko består av to komponenter, sannsynligheten for at en følge vil inntre og konsekvensene hvis det skjer. Vurderinger av risiko er særlig krevende hvis sannsynligheten er liten eller ukjent, men konsekvensen svært stor, slik som ved et mulig terrorangrep. Myndighetene kan måtte ta stilling til et overordnet spørsmål om hvilken risiko som er akseptabel, og vil her ha et betydelig handlingsrom.

Praksis fra EMD viser at sikringsplikten også kan innebære en plikt for myndighetene til å gi informasjon og advarsler som tiltak for å beskytte liv. Dette omfatter også en plikt til offentliggjøring av risikovurderinger.

At anbefalingen om å utsette solidaritetsmarkeringen, gitt det risikobildet som forelå, også kan ses som et utslag av en menneskerettslig forpliktelse til å beskytte retten til liv, er et poeng som ikke drøftes i utvalgets rapport.

I kombinasjon med utvalgets konklusjon om at anbefaling om utsettelse krenket forsamlingsfriheten, kan denne utelatelsen medføre en viss risiko for at myndighetene fremover vil kvie seg for å gi anbefalinger basert på sin vurdering av risiko. Dette kan igjen ha negative konsekvenser for liv og sikkerhet både for utsatte grupper og for andre. God menneskerettslig ivaretagelse forutsetter etter NIMs oppfatning derfor at disse forpliktelsene ses i sammenheng.

---

<sup>12</sup> Dette følger også av EMK artikkel 3 og 8, men i konteksten terrorfare er det mest naturlig å rubisere dette under artikkel 2.

#### **Punkt 4: Forsamlingsfriheten i Grl. § 101 og EMK artikkel 11**

I punkt 4 gis det en gjennomgang av innholdet i forsamlingsfriheten slik den er beskyttet av Grunnloven § 101 og EMK artikkel 11.

I punkt 4.2 og 4.3 drøftes det om, og eventuelt i hvilke tilfelle en *anbefaling* om utsettelse av en markering kan utgjøre et inngrep i forsamlingsfriheten, slik utvalget konkluderte med at den gjorde.

NIM har ikke funnet eksempler fra EMD der rene anbefalinger fra myndighetene er blitt ansett som et inngrep i forsamlingsfriheten.

Det er på denne bakgrunn NIMs rettslige vurdering at en anbefaling, uten direkte rettslige eller faktiske konsekvenser for gjennomføringen, normalt ikke vil anses som et inngrep i forsamlingsfriheten. Det er ikke utelukket at anbefalinger etter omstendighetene kan utgjøre inngrep, etter en konkret vurdering, hvis disse reelt sett må oppfattes som bindende. Vi kan imidlertid ikke se at dette var tilfellet her, ei heller sett hen til utvalgets vektlegging av mulig erstatningsansvar, personer med personlige assistenter osv.

Uavhengig av NIMs konklusjon er bevissthet om når myndighetshandlinger griper inn i menneskerettigheter en sentral komponent for å sikre god menneskerettslig etterlevelse fremover. Det er etter NIMs syn klart rom for å tydeliggjøre vurderingene av dette i politiets kommunikasjon med arrangører i fremtiden.

#### **Punkt 5: Vilkår for inngrep**

Forutsatt at man anser anbefalingen om utsettelse eller avlysning som et inngrep i forsamlingsfriheten blir spørsmålet: Når er menneskerettslige inngrepvilkår oppfylt i saker hvor inngrepet er basert på risikovurderinger knyttet til terrorfare? Inngrep stiller krav om hjemmel i lov, ivaretagelse av et lovlig formål og forholdsmessighet.

Lovskravet vil være oppfylt gjennom politilovens bestemmelser, og det er heller ikke tvilsomt at hensynet til terrorbekjempelse ivaretar et lovlig formål etter EMK artikkel 11. Spørsmålet er om det er forholdsmessig. Viktige rettesnorer for denne vurderingen er om inngrepet er begrunnet av «tvingende samfunnsmessig behov» og om inngrepet totalt sett er forholdsmessig sett hen til formålet. Relevante momenter i en slik forholdsmessighetsdrøftelse vil blant annet være hvor godt inngrepet er begrunnet, inngrepets art, alvor og virkning og graden av nedkjølingseffekt.

I EMDs praksis ser man et avgjørende skille mellom inngrep basert på *innholdet i ytringer*, hvor staten har et lite handlingsrom, og inngrep basert på for eksempel *sikkerhet og ordensmessige forhold* – hvor statens handlingsrom er vesentlig større. EMD slår særlig ned på bruk av generelle bestemmelser om regulering av forsamlinger som kan brukes som «hidden obstacles» for ytrings kontroll. Motsatt viser praksis fra



EMD at myndighetene generelt har et ganske stort handlingsrom til å gi anvisninger om tid, sted og rom for forsamlinger.<sup>13</sup>

NIM har ikke funnet noen saker fra EMD hvor statens sikringsplikt i en situasjon hvor det foreligger fare for terror må balanseres mot ytrings- og forsamlingsfriheten.<sup>14</sup> Men saker om statens sikringsplikt, hvor myndighetene treffer tiltak for å beskytte retten til liv på måter som griper inn i andre menneskerettigheter, viser generelt at myndighetene har et betydelig handlingsrom. Dette følger særlig av saker i kjølvannet av koronapandemien. Det innebærer også at myndighetene har et visst rom for mangelfulle vurderinger og saksbehandling uten at dette innebærer menneskerettsbrudd. Den menneskerettslige forholdsmessighetsvurderingen er ikke sammenfallende med den forvaltnings- eller forfatningsrettslige ugyldighetslæren. Når det er sagt, konkluderer heller ikke utvalget med at disse svakhetene i saksbehandlingen nødvendigvis ledet til en feilaktig avgjørelse om å anbefale utsettelse. NIMs syn er at myndighetene i en slik situasjon uansett har en feilmargin, noe som understrekes av at sikringsplikten er en innsatsforpliktelse og ikke en resultatforpliktelse.

NIM har ikke foretatt en egen vurdering av måten beslutningen om å anbefale utsettelse ble fattet, men legger til grunn utvalgets vurderinger av svakhetene i beslutningsprosessen. Utvalget har i vesentlig grad vektlagt at beslutningen om utsettelse ble fattet av politidirektøren uten at dette var avstemt mot de vurderinger som var gjort lokalt av politidistriktet, og uten at POD egentlig hadde fått noe ny informasjon. Utvalget fremhevet at dette blant annet kan bryte med nærhetsprinsippet. Spørsmålet er imidlertid om dette hadde betydning for den menneskerettslige forholdsmessighetsvurderingen, og i så fall hvilken.

NIM har ikke funnet eksempler fra EMDs praksis hvor domstolen har forutsatt at artikkel 11 har en selvstendig prosessuell side, slik at saksbehandlingsfeil og prosessuelle mangler i seg selv danner grunnlag for konklusjoner om brudd på artikkel 11. I de sakene hvor EMD slår ned på mangelfulle begrunnelser og uklart regelverk, er det gjerne ved mistanke om at inngrep i forsamlingsfriheten begrunnet i sikkerhetshensyn eller andre legitime hensyn i realiteten er motivert av et ønske om å begrense uønskede ytringer. Det er ingenting i utvalgets rapport som tyder på at dette var tilfellet her, noe utvalget selv fremhever.

På bakgrunn av en gjennomgang av relevante momenter fra EMDs praksis, mener NIM at det ikke er tilstrekkelig grunnlag for utvalgets konklusjon om at anbefalingen om

---

<sup>13</sup> I praksis fra FNs menneskerettskomite er det også pekt på at myndighetene alltid har en plikt til å vurdere minste inngreps prinsipp i slike saker, og at de derfor alltid må vurdere utsettelse før avlysninger eller forbud, se *General Comment No. 37 on Article 21 (Right of peaceful assembly)*, CCPR/C/GC/37, avsn. 52.

<sup>14</sup> Det er flere eksempler på at stater har derogert fra menneskerettighetene i kjølvannet av terrorangrep, som kanskje kan forklare fraværet av slik rettspraksis, uten at vi vet dette sikkert.

utsettelse utgjorde et uforholdsmessig inngrep i forsamlingsfriheten og dermed et menneskerettighetsbrudd. NIM tar ikke stilling til utvalgets kritikk av prosessen, herunder prinsipper for krisehåndtering og krisekommunikasjonen. Vår vurdering gjelder kun om dette rettslig sett er å anse som et menneskerettighetsbrudd. Sentralt i vår vurdering er det risikobildet som etter NIMs syn innebar at staten gjennom anbefalingen om å utsette arrangementet ivaretok en menneskerettslig sikringsplikt. Anbefalingen ble gitt i en uoversiktlig situasjon hvor det måtte fattes raske avgjørelser på usikkert faktagrunnlag, og hvor det var ulike vurderinger av hva som var det beste handlingsalternativet for å møte den alvorlige risikoen som forelå. At risikoen rent faktisk ikke materialiserte seg i enda et angrep, er ikke avgjørende. Vurderingen må basere seg på trusselbildet slik det fremstod for beslutningstakere som måtte foreta vanskelige avveininger under tidspress. I slike tilfeller følger det av praksis fra EMD at myndighetene har et betydelig handlingsrom, og at kunnskap i ettertid om eventuelle feilvurderinger ikke uten videre innebærer at det er begått et menneskerettighetsbrudd.

Vi ser det som viktig å tilkjenne vår vurdering på grunn av den risikoen som fraværet av å se den menneskerettslige sikringsplikten i sammenheng med forsamlingsfriheten kan innebære: Dersom spørsmålet om inngrep i forsamlingsfriheten sees isolert, uten å trekke inn sikringsplikten, kan dette i fremtiden bidra til at myndighetene blir for tilbakeholdne med å gi informasjon, råd og anbefalinger basert på den kunnskapen de har om terrorfare. Skytingen den 25. juni 2022 viser at en slik terrorfare *også* kan utgjøre en særdeles alvorlig trussel mot skeives rettigheter og liv.<sup>15</sup> Ved slike vurderinger er det viktig at alle relevante faktorer vurderes, også mulig risiko for de deltakerne som er berørt. NIMs rettslige konklusjonen vedkommer uansett ikke den kritikken som er fremmet i rapporten generelt, ei heller kritikken av saksbehandlingen knyttet til anbefalingen om utsettelse.

#### **Punkt 6: Ivaretagelse av diskrimineringsforbudet i EMK artikkel 14**

I punkt 6 drøftes spørsmålet om ivaretagelse av diskrimineringsvernet i saker hvor det anbefales avlysning eller utsettelse av arrangementer. Bakgrunnen for dette er at det ble gitt en anbefaling om utsettelse kun av solidaritetsmarkeringen, uten å anbefale avlysning av andre større arrangementer i dagene etter angrepet natt til 25. juni.

NIM mener at det heller ikke er tilstrekkelig grunnlag for en konklusjon om at en anbefaling om utsettelse utgjør en krenkelse av EMK artikkel 14 om forbud mot diskriminering sett opp mot artikkel 11. Det skyldes for det første at det er usikkert om det forelå diskriminering eller forskjellsbehandling av like tilfeller, og for det andre at det er usikkert om en eventuell forskjellsbehandling var uforholdsmessig. Vi viser også her til

---

<sup>15</sup> Uten sammenlikning for øvrig var dette en av momentene som dannet grunnlaget for EMDs konklusjon om at sikringsplikten etter EMK art. 2 var brutt i saken som ble anlagt i kjølvannet av Beslan-skytingen, se *Tagayeva m.fl. v. Russland* (26562/07).

at risikoen ved ikke å se diskrimineringsforpliktelsene i sammenheng med statens sikringsplikt kan bidra til at myndighetene blir for tilbakeholdne med å gi informasjon, råd og anbefalinger basert på den kunnskapen de har om terrorfare.

Samtidig krever god menneskerettslig etterlevelse at myndighetene vurderer om begrunnelsen for beslutningene også er relevant for andre forsamlinger, slik at man unngår usaklig forskjellsbehandling. Dette forutsetter systemer og rutiner som gjør det mulig å se slike vurderinger i sammenheng, og notoritet slik at vurderingene kan ettergås.

### **Punkt 7: Innspill til videre oppfølging**

Selv om NIM ikke slutter seg til de delene av utvalgets konklusjoner som konkluderer med menneskerettighetsbrudd i relasjon til anbefaling om utsettelse av solidaritetsmarkeringen, er det ikke tvilsomt at bedre prosess, saksbehandling, ivaretagelse av prinsipper om krisehåndtering og krisekommunikasjon i fremtiden vil bidra til bedre menneskerettslig ivaretagelse. NIM vil fremheve at 25. juni-utvalgets arbeid er grundig, og at utvalgets anbefalinger er viktige uavhengig av spørsmålet om terskelen for menneskerettighetsbrudd er nådd. NIMs anbefalinger bygger derfor videre på utvalgets faktiske vurderinger av dette. På bakgrunn av gjennomgangen av de rettslige relevante avveiningsmarkørene, fremmer vi flere anbefalinger i tråd med PODs anmodning om bistand.

NIMs hovedanbefaling er at kunnskapen om forsamlingsfriheten, sikringsplikten og menneskerettslige avveiningsnormer bør økes, slik at rettighetsvernet best ivaretas. Saken har anskueliggjort at det kan være nødvendig å avveie kolliderende rettigheter, i dette tilfellet hensynet til forsamlingsfriheten mot statens plikt til å beskytte liv.

For øvrig anbefaler NIM at:

- Beslutningsprosesser om utsettelse og avlysning av arrangementer må være så forsvarlige og transparente som mulig, og det bør etterstrebtes skriftlig notoritet rundt de beslutninger og vurderinger som foretas for å sikre etterprøvbarhet og å motvirke mulighet for vikarierende begrunnelser for innholdsbaserte restriksjoner.
- PODs instruksjonsadgang i saker om utsettelse/avlysning av arrangementer bør gjennomgås og avklares. Tvil om beslutningsmyndighet bør unngås.
- Justis- og beredskapsdepartementet bør vurdere om politiloven kan utformes mer presis i tråd med forsamlingsfriheten.
- Politiet bør i konkrete saker vurdere om grunnene for anbefalinger om enkelte arrangementer også vil gjelde andre arrangementer, slik at forskjellsbehandling ikke skjer.

- Kompetansen på demonstrasjons- og arrangementshåndtering bør styrkes nasjonalt.
- Politiet bør være oppmerksom på om anvisninger eller anbefalinger om arrangementer får særlige virkninger for funksjonshemmedes mulighet til å utøve sin forsamlings- og ytringsfrihet.
- Det er viktig å sikre løpende dialog med utsatte grupper som kan berøres av beslutninger som gjelder forsamlingsfrihet, for å sikre dialog og tillit.

## 2. De faktiske premissene for NIMs vurdering og betydningen for videre oppfølging

NIM har som nevnt lagt utvalgets beskrivelser av faktum til grunn for vår vurdering. NIMs oppdrag er ikke å evaluere utvalgets vurdering, men å gi en rettslig oversikt som et bidrag til utvalgets anbefaling om å sikre god menneskerettslige ivaretagelse når det gis råd og anbefalinger om gjennomføring av forsamlinger i trusselsituasjoner i fremtiden.

Det er imidlertid nødvendig å presisere enkelte deler av faktum som vi anser som sentrale for de menneskerettslige vurderingene.

### 2.1. Utvalgets beskrivelse av trusselbildet og betydningen for vurdering av menneskerettslige sikringsplikter

Utvalget går i rapportens kapittel 16 gjennom hendelsesforløp og sikkerhetsvurderinger. Det beskrives hvordan angrepet natt til 25. juni fikk voldsomme konsekvenser, at to mennesker døde og at de skeive miljøene i Norge var det antatte målet for angrepet.<sup>16</sup> Om morgenen den 25. juni oppfattet politiet situasjonen som «uavklart», og hovedhypotesen var at skytingen var et angrep mot de skeive miljøene. Det forelå en «udefinert trussel med tanke på følge og inspirasjonsangrep».<sup>17</sup> Rapporten beskriver at PST satt på «rimelig sikker informasjon» om at angrepet natt til 25. juni var en planlagt handling. Den beskriver også at sjef PST i et møte med regjeringens sikkerhetsutvalg (RSU) den 27. juni kommuniserte at PST jobbet med syv personer som kunne ha tilknytning til saken, hvorav en uidentifisert person. Det dreide seg om personer som kunne være «villige til å ofre seg». PST gav uttrykk for at de ikke hadde kontroll på disse, ikke var i posisjon til å foreta pågrep og at det forelå informasjon om våpenanskaffelser.<sup>18</sup> Staben i Oslo politidistrikt vurderte det slik at faren for følge- eller inspirasjonsangrep mot det skeive miljøet var større enn for andre arrangementer, og

---

<sup>16</sup> Rapporten s. 192.

<sup>17</sup> Rapporten s. 193.

<sup>18</sup> Rapporten s. 199.

anbefalte derfor kl. 06.48 at pride-paraden samme dag ble avlyst.<sup>19</sup> Om formiddagen den 25. juni, altså etter denne anbefalingen ble gitt, ble terrortrusselnivået hevet til nivå 5 (ekstraordinær trusselsituasjon). Terrortrusselnivået ble værende på nivå 5 til 29. juni.<sup>20</sup> Dagen for den berammede solidaritetsmarkeringen, 27. juni, ble det også gitt en anbefaling fra politiet om å utsette/avlyse dette arrangementet. Disse premisene legges til grunn for drøftelsen av den menneskerettslige sikringsplikten i punkt 3, og for hvordan kolliderende menneskerettigheter best kan balanseres og ivaretas i fremtiden.

## 2.2. Myndighetshandlingen: Anbefaling om avlysning eller utsettelse?

Et sentralt utgangspunkt for hvordan man best kan ivareta forsamlingsfriheten i trusselsituasjoner i fremtiden er lærdommer om hvordan det kommuniseres mellom politi og ulike arrangører. For å kunne mene noe om dette er det nødvendig å vurdere hva arrangørene av solidaritetsmarkeringen den 27. juni fikk beskjed om, det vil si ta stilling til hvilken myndighetshandling som vurderes. Flere steder i rapporten omtales dette som en anbefaling om *avlysning* av arrangementet. Evalueringsutvalgets rapport synes likevel å bygge på at de involverte aktørene oppfattet at det ble gitt en anbefaling om *utsettelse* av solidaritetsmarkeringen.<sup>21</sup> I e-posten som ble sendt for å bekrefte anbefalingen fra politidistriktet til arrangøren den 27. juni, ble dette ikke presisert, men det fremgikk der at «politiet ikke kan anbefale gjennomføring av markeringen». I pressemeldingen som gikk ut fra politiet litt senere, stod det imidlertid at det var politiets klare anbefaling at «kveldens pride-arrangement i Oslo utsettes», og at «politiet vil gjøre sitt ytterste for å legge til rette for en forsvarlig markering så snart trusselsituasjonen er mer avklart».<sup>22</sup> En markering ble gjennomført den 10. september.

Vi legger derfor til grunn at anbefalingen var begrenset til det aktuelle tidspunktet, på grunn av den uavklarte trusselsituasjonen som forelå. Det er derfor myndighetshandlingen *utsettelse* som danner grunnlaget for den videre vurderingen av menneskerettslige implikasjoner. Avlysning omtales noen steder mer generelt eller ved gjengivelse fra utvalgets rapport.

Bakgrunnen for denne presiseringen, er at skillet mellom avlysning og utsettelse har rettslig betydning, fordi en anbefaling om utsettelse i påvente av sikkerhetsavklaringer har mer begrensede konsekvenser for forsamlings- og ytringsfriheten enn det en

---

<sup>19</sup> Rapporten s. 194.

<sup>20</sup> Rapporten s. 202.

<sup>21</sup> Se for eksempel rapporten s. 199-200.

<sup>22</sup> Rapporten s. 201.

anbefaling om avlysning har.<sup>23</sup> Politiet bør derfor etterstrebe og kommunisere dette skillet så tydelig som mulig.

### 2.3. Negative virkninger av utsettelsen

I menneskerettslige forholdsmessighetsvurderinger er inngrepets virkning et sentralt moment.

Utvalget legger til grunn at utsettelsen av solidaritetsmarkeringen fikk «betydelige skadevirkninger». Grunnlaget for dette var blant annet at arrangementet var ment å være et samlingssted for det skeive miljøet som var blitt angrepet, at pride-paraden hadde blitt avlyst og at solidaritetsmarkeringen skulle gi «uttrykk for at kjærlighet og mangfold skal feires, ikke trues til stillhet».<sup>24</sup> Utvalget beskriver det slik at

«[m]ange opplevde at kjærligheten, mangfoldet og også deres identitet ble truet til stillhet, og at dette var noe politiet aksepterte. Utvalget har også fått forklart at dette fikk langsiktige virkninger for flere, blant annet ved vedvarende frykt for å uttrykke sin identitet i offentlige rom.»<sup>25</sup>

I likhet med utvalget, legger NIM til grunn at markeringen den 27. juni var svært viktig, og at det fikk store implikasjoner for mange av de involverte at den ble utsatt.

Vi baserer også vurderingen på utvalgets oppsummering om at avlysning og utsettelse av arrangementene den 25. og 27. juni førte til et sosialt tap, et politisk tap, et økonomisk tap, et tap av tillit og et tap av trygghet.<sup>26</sup> Dette illustrerer også godt hvorfor nettopp slike forsamlinger har menneskerettslig beskyttelse.

### 2.4. Typer av arrangementer

Bruk av forsamlings- og ytringsfrihet krever ingen tillatelse fra politiet. Markeringer som er vernet er meldepliktige etter politiloven § 11, første ledd, men er lovlige også uten melding.<sup>27</sup> Større arrangementer av kulturell, kunstnerisk eller kommersiell art er imidlertid søknadspliktige etter politiloven § 14. Slike arrangementer omsøkes ofte i praksis etter § 14, selv om de også inneholder innslag som er vernet av forsamlings- og ytringsfriheten, som ikke krever tillatelse. Det fremgår ikke av utvalgets beskrivelse av hendelsesforløpet (kapittel 16) at det var gitt tillatelse etter politiloven § 14 til

---

<sup>23</sup> Som nevnt har myndighetene alltid har en plikt til å vurdere minste inngreps prinsipp i slike saker, og må derfor vurdere utsettelse før avlysninger eller forbud, se *General Comment No. 37 on Article 21 (Right of peaceful assembly)*, CCPR/C/GC/37, avsn. 52.

<sup>24</sup> Rapporten s. 256.

<sup>25</sup> Rapporten s. 256.

<sup>26</sup> Rapporten s. 12.

<sup>27</sup> Meldeplikten gjør det mulig for politiet å sikre forsamlings- og ytringsfriheten til demonstranter og motdemonstranter, og ro, orden og sikkerhet. Brudd på meldeplikten kan bøtelegges (jf. politiloven § 30, nr. 3), men demonstrasjonen blir ikke ulovlig av manglende melding.

markeringen den 27. juni. Det vises imidlertid til en slik tillatelse i vurderingen i kapittel 20.<sup>28</sup> Vi legger derfor til grunn at det var gitt slik arrangementstillatelse.

## 2.5. Saksbehandlingen

Kommunikasjon og beslutningslinjer er sentrale elementer i utvalgets rapport. Anbefalingene NIM fremmer i punkt 7 knytter seg også til dette. NIM bygger som ellers på utvalgets drøftelser, men vektlegger dette bare så langt det er av betydning for anbefalinger om videre oppfølging menneskerettslig.

Utvalgets konklusjon om at anbefalingen den 27. juni var uforholdsmessig, er nært knyttet til beskrivelsen av at det var politidirektøren som tok beslutningen om dette, og at denne beslutningen var en annen enn Oslo politidistrikts. Utvalget legger til grunn at politidirektørens beslutning var basert på en antakelse om at det var kommet frem ny informasjon, som politidistriktet ikke hadde hatt som grunnlag for sin vurdering. Utvalget legger imidlertid til grunn at det i hvert fall ikke forelå «betydelig» ny informasjon, og beskriver hvordan politidirektørens beslutning ble fattet raskt, blant annet ved utveksling av blikk. Utvalget legger til grunn at beslutningen hennes dermed ikke var basert på noen egentlig sammenstilling av den informasjonen hun satt med, og den politidistriktet hadde. Utvalget skriver at situasjonen ble oppfattet som «svært tidskritisk», men legger også til grunn at det ville vært mulig for politidirektøren å bruke noe ekstra tid på å sette seg inn i vurderingene som var gjort av politidistriktet og avstemme med dem før endelig avgjørelse ble fattet.

Slik NIM leser utvalget, er denne manglende avstemmingen et sentralt grunnlag for utvalgets konklusjon om at beslutningen ikke var «nødvendig i et demokratisk samfunn», som er avveiningsmarkøren for forholdsmessighetsvurderingen etter EMK artikkel 11.<sup>29</sup>

## 2.6. Myndighetshandlingens motivasjon

Utvalget synes ikke å basere sin konklusjon om menneskerettighetsbrudd på at utfallet av politiets og politidirektørens sikkerhetsvurderinger var feil i seg selv, men i stedet på den saksbehandlingen som er beskrevet. Dette aktualiserer en viktig problemstilling om, og eventuelt hvilke, prosessuelle krav som følger av EMK artikkel 11.

Utvalget uttaler blant annet at «det er vanskelig å vite hva som ville skjedd» dersom det som ble «oppfattet som nye opplysninger, ble tilstrekkelig vurdert».<sup>30</sup> Det uttales også at «[d]et er ikke gitt at dette ville ført til en annen beslutning».<sup>31</sup> Rent faktisk forelå en

---

<sup>28</sup> Rapporten s. 255, også med henvisning til s. 250 (tilsvarende tillatelse til paraden 25. juni).

<sup>29</sup> Rapporten s. 257 og 258.

<sup>30</sup> Rapporten s. 257.

<sup>31</sup> Rapporten s. 258.

trusselsituasjon som beskrevet tidligere. Utvalget legger altså ikke til grunn at konsekvensen for markeringen den 27. juni ville blitt en annen hvis myndighetshandlingen var tenkt bort.

Utvalget angir at det gjennom intervjuer

«ikke [har] funnet holdepunkter for at politidirektørens beslutning var motivert av et ønske om å begrense de skeive miljøenes uttrykksmuligheter. Tvert imot ser det ut til at det sentrale formålet med beslutningen var å sørge for å gi informasjon om den usikre sikkerhetssituasjonen til de skeive miljøene som skulle delta på solidaritetsmarkeringen.»<sup>32</sup>

Utvalget beskriver tilsvarende formål for beslutningen om pride-paraden den 25. juni.<sup>33</sup> Utvalget legger altså til grunn at myndighetshandlingen var motivert av sikkerhetshensyn, ikke av et ønske om å hindre det budskap paraden og markeringen formidlet.

Utvalget legger videre til grunn at anbefalingen var å anse som et inngrep. NIM kan imidlertid ikke se at utvalget mener at det var feil å gi en anbefaling i stedet for ren informasjon om trusselsituasjonen. Utvalget uttaler at det for politiet var «vanskelig å identifisere mindre inngripende tiltak enn anbefaling om avlysning».<sup>34</sup>

Utvalget fant ikke holdepunkter for at det ble avsatt for få ressurser, og at det heller ikke er noe som «tilsier at manglende ressurser var grunnen til at det ble besluttet å anbefale avlysning av markeringen» den 27. juni.<sup>35</sup>

### **3. Den menneskerettslige plikten til å sikre liv etter EMK artikkel 2**

#### **3.1. Innledning**

Som nevnt innledningsvis, er NIM bedt om å komme med innspill til utvalgets anbefaling om å sikre grundige menneskerettighetsvurderinger fremover. En forutsetning for dette, er en grundig gjennomgang av relevante menneskerettslige avveiningsnormer.

Hoveddelen av NIMs utredning er derfor en rettslig analyse av de grensegangene som særlig følger av praksis fra (EMD). Vi tilkjennevir også våre synspunkter på de konkrete spørsmålene utvalgsrapporten reiser, også der disse avviker fra utvalgets rapport, ettersom dette er en nødvendig forutsetning for å på en meningsfull måte kunne gi råd om videre oppfølging.

---

<sup>32</sup> Rapporten s. 258.

<sup>33</sup> Rapporten s. 252.

<sup>34</sup> Rapporten s. 258.

<sup>35</sup> Rapporten s. 255.



Anbefalingen fra utvalget knytter seg til bedre ivaretagelse av «menneskerettslige forpliktelser». Dette må, gitt konteksten, etter NIMs vurdering både omfatte yrings- og forsamlingsfriheten som er beskyttet i EMK artikkel 10 og 11, diskrimineringsvernet etter artikkel 14 og den menneskerettslige sikringsplikten myndighetene har etter EMK artikkel 2. Retten til liv etter EMK artikkel 2 er ikke bare en negativ plikt for staten til ikke å ta liv, den innebærer også en positiv plikt til å treffe tiltak for å beskytte liv. Det er denne plikten, også kalt sikringsplikten, som er relevant her. 25. juni-utvalget har så vidt vi kan se ikke vurdert betydningen av om denne sikringsplikten var utløst. Etter NIMs syn er dette temaet viktig både for den rettslige vurderingen av utsettelsen og for våre anbefalinger. Dette er grunnen til at vi behandler sikringsplikten først.

Det foreligger omfattende rettspraksis fra EMD knyttet til hvilke plikter staten har til å ivareta retten til liv, også i møte med terrortrusler eller andre typer trusler, som for eksempel en pandemi. Denne plikten vil lett kunne innebære iverksettelse av tiltak som griper inn i andre rettigheter, som retten til privatliv, eller som her, forsamlingsfriheten. Vi gir derfor i det følgende en kort rettslig oversikt over denne forpliktelsen.

Myndighetene iverksatte tiltak, blant annet gjennom anbefalingen om utsettelse, men det sentrale poenget er at dette også var et utslag av en menneskerettslig forpliktelse til å beskytte retten til liv. Myndighetene var med andre ord i en situasjon hvor to ulike menneskerettigheter var i spill og måtte balanseres mot hverandre. Dette vil også kunne bli en problemstilling i fremtiden, og god menneskerettslig ivaretagelse fremover fordrer god bevissthet om slike avveininger.

### 3.2. Nærmere om innholdet i sikringsplikten

Retten til liv er beskyttet i Grunnloven § 93 og EMK artikkel 2. Grunnlovsbestemmelsen er utformet med utgangspunkt i EMK-bestemmelsen, og skal tolkes i lys av denne.<sup>36</sup>

NIM er ikke kjent med rettsavgjørelser fra EMD hvor forsamlingsfriheten etter EMK artikkel 11 er vurdert opp mot statens sikringsplikt etter EMK artikkel 2 på grunn av trusler om terror. EMD har altså ikke behandlet adgangen til eksempelvis å regulere eller forby en demonstrasjon når dette skjer for å beskytte demonstrantene mot en fare for tap av liv på grunn av terrortrusler. Denne rettslige problemstillingen synes ikke å ha kommet på spissen.

Det foreligger én sak hvor EMD balanserer retten til liv og retten til forsamlingsfrihet mot hverandre, saken *GCAS mot Sveits*. Her var trusselen den pågående covid-19-pandemien, og spørsmålet var om denne berettiget et langvarig forbud mot forsamlinger utendørs. Forbudet var sanksjonert med fengselsstraff, og var svakt begrunnet av nasjonale domstoler. EMD kom, under dissens, til at forbudet var i strid

---

<sup>36</sup> Se Dokument 16 (2011–2012) Rapport til Stortingets presidentskap fra Menneskerettighetsutvalget om menneskerettigheter i Grunnloven, s. 106.

med forsamlingsfriheten. Saken skal behandles av EMD i storkammer, og er ikke rettskraftig.<sup>37</sup>

EMD har på generelt grunnlag gitt uttrykk for at vernet etter artikkel 2 er «one of the most fundamental provisions in the Convention»,<sup>38</sup> og rettspraksis viser at statens positive plikter til å beskytte liv kan ta forskjellige former alt etter hvilken trussel det skal beskyttes mot.

EMD har lagt til grunn at staten har plikt til å treffe tiltak for å beskytte liv i en rekke forskjellige tilfeller. Mange av sakene gjelder tilfeller hvor liv har gått tapt og hvor spørsmålet er om staten har gjort tilstrekkelig for å forhindre det.<sup>39</sup>

EMD har i flere saker uttalt at:

«The Court has held that the above-mentioned positive obligation under Article 2 must be construed as applying in the context of any activity, whether public or not, in which the right to life may be at stake.»<sup>40</sup>

Det er en forutsetning at faren for liv er «real and immediate».<sup>41</sup> En generell og uspesifisert frykt er ikke tilstrekkelig. Det må dreie seg om reell fare for liv. Hvis demonstranter eksempelvis utsettes for ubehageligheter, tilrop og vold fra motdemonstranter kan dette utløse en plikt til beskyttelse etter EMK artikkel 3 (umenneskelig eller nedverdiggende behandling) sammen med artikkel 14, men ikke nødvendigvis etter artikkel 2.<sup>42</sup>

Basert på de faktiske forhold som er beskrevet i 25. juni-rapporten, herunder det angrepet som hadde funnet sted, politiets hypoteser, den uavklarte situasjonen og en terrortrussel oppjustert til nivå 5 (ekstraordinær trusselsituasjon), er det nærliggende å legge til grunn at staten hadde en positiv plikt til å treffe tiltak etter EMK artikkel 2. Det gjorde politiet. Det rettslige poenget for NIMs vurdering er at når staten har en sikringsplikt etter EMK, må statens plikt til å verne om forsamlingsfriheten balanseres mot denne plikten til å sikre liv.

Innholdet i sikringsplikten er utpenslet i en rekke EMD-avgjørelser, særlig på basis av storkammersaken *Osman mot Storbritannia*.<sup>43</sup> Saken gjaldt en mann som ble drept av sønnens lærer. Sønnen ble skadet i det samme angrepet. Det forelå flere indikasjoner på

---

<sup>37</sup> *Communaute genoise d'action syndicate (CGAS) v. Sveits* (21881/20).

<sup>38</sup> *Kotilainen m.fl. v. Finland* (62439/12), avsn. 65.

<sup>39</sup> Se oversikt i EMDs *Guide on Article 2 of the Convention - Right to life*, tilgjengelig [her](#), avsn. 23 flg.

<sup>40</sup> *Kotilainen m.fl. v. Finland*, avsn. 65, *Öneryıldız v. Tyrkia* (48939/99), avsn. 89, og *Nicolae Virgiliu Tănase v. Romania* (41720/13), avsn. 135.

<sup>41</sup> F.eks. *Paul and Audrey Edwards v. Storbritannia* (46477/99), avsn. 55.

<sup>42</sup> *Identoba m.fl. v. Georgia* (73235/12), avsn. 65.

<sup>43</sup> *Osman v. Storbritannia* (87/1997/871/1083).

at denne læreren kunne være farlig, men domstolen kom til at politiet ikke kunne sies å ha kunnskap om at Osman-familiens liv var i noen «real and immediate risk».

Domstolen pekte på at artikkel 2 innebærer en positiv plikt for myndighetene til å «safeguard the lives of those within its jurisdiction», men at denne plikten først inntreer når det foreligger kunnskap om en slik reell fare som nevnt.<sup>44</sup> Domstolen pekte særlig på at menneskelig atferd er uforutsigbar og at politiet må prioritere sine ressurser:

«For the Court, and bearing in mind the difficulties involved in policing modern societies, the unpredictability of human conduct and the operational choices which must be made in terms of priorities and resources, such an obligation must be interpreted in a way which does not impose an impossible or disproportionate burden on the authorities.»<sup>45</sup>

EMD har understreket at sikringsplikten innebærer en innsatsforpliktelse, ikke en resultatforpliktelse. I storkammersaken *Kurt mot Østerrike* hadde en mann drept sitt og ekskonas felles barn, og deretter seg selv. På grunn av tidligere vold og trusler mot ekskona hadde politiet iverksatt flere tiltak, han var blant annet ilagt besøksforbud og var under etterforskning. Spørsmålet var om dette var tilstrekkelig, all den tid drapet likevel hadde skjedd. Domstolen uttalte:

«The Court notes that the duty to take preventive operational measures under Article 2 is an obligation of means, not of result. Thus, in circumstances where the competent authorities have become aware of a real and immediate risk to life triggering their duty to act, and have responded to the identified risk by taking appropriate measures within their powers in order to prevent that risk from materialising, the fact that such measures may nonetheless fail to achieve the desired result is not in itself capable of justifying the finding of a violation of the State's preventive operational obligation under Article 2.»

I stedet for å knytte sikringsplikten til det konkrete resultatet, uttalte domstolen at både sikkerhetsvurderinger og tiltak må være adekvate:

«On the other hand, the Court observes that in this context, the assessment of the nature and level of risk constitutes an integral part of the duty to take preventive operational measures where the presence of a risk so requires. Thus, an examination of the State's compliance with this duty under Article 2 must comprise an analysis of both the adequacy of the assessment of risk conducted by the domestic authorities and, where a relevant risk triggering the duty to act was

---

<sup>44</sup> *Osman v. Storbritannia*, avsn. 115-116.

<sup>45</sup> *Osman v. Storbritannia*, avsn. 116.

or ought to have been identified, the adequacy of the preventive measures taken.»<sup>46</sup>

Politiet må altså utvise et skjønn. Det gjelder både ved vurderingen av hvilken risiko som foreligger, og de tiltakene som settes inn. EMD legger også til grunn at vurderingene kan være vanskelige.

Vurderinger av risiko består av to komponenter, sannsynligheten for at en følge vil inntre og konsekvensene hvis det skjer. Vurderinger av risiko er særlig krevende hvis sannsynligheten er liten eller ukjent, og konsekvensen svært stor, slik som ved et mulig terrorangrep. Myndighetene kan måtte ta stilling til et overordnet spørsmål om hvilken risiko som er akseptabel. I en situasjon hvor det må tas stilling til om et arrangement skal anbefales utsatt eller avlyst, er det ikke gitt at det bare finnes ett adekvat standpunkt.

Saken *Kotilainen mot Finland* gjaldt drap med skytevåpen.<sup>47</sup> I avsnitt 67 uttalte domstolen blant annet følgende:

«The extent of the positive obligations in a given context depends on the kind of risks concerned and the possibilities of mitigating them (see *Cavit Tınarlıoğlu*, cited above, § 90).»

I denne saken utdypet EMD prinsippet om at sikringsplikten innebærer en plikt til å håndtere trusler mot liv på en adekvat måte, og ha et overordnet rettslig og administrativt rammeverk som sikrer ivaretagelsen av sikringsplikten. Blant annet ble det uttalt at situasjonen kan være slik at man begår feil underveis, men at slike feil ikke nødvendigvis er avgjørende. Om dette uttalte domstolen:

«In this context, the Court has held that where a Contracting State has adopted an overall legal framework and legislation tailored to the protective requirements in the specific context, matters such as an error of judgment on the part of an individual player, or negligent coordination among professionals, whether public or private, could not be sufficient of themselves to make a Contracting State accountable from the standpoint of its positive obligation under Article 2 of the Convention to protect life.»<sup>48</sup>

Høyesterett har oppsummert statens plikt til å sikre innbyggerne mot fare etter artikkel 2 i en sak om statens ansvar for å beskytte en voldsutsatt kvinne.<sup>49</sup> Høyesterett pekte på at plikten ikke omfatter det umulige eller urimelige, men at det dreier seg om en innsatsforpliktelse. Myndighetene har en skjønnsmargin, særlig ved oppfyllelsen av

---

<sup>46</sup> *Kurt v. Østerrike* (62903/15), avsn. 159.

<sup>47</sup> *Kotilainen m.fl. v. Finland*.

<sup>48</sup> *Kotilainen m.fl. v. Finland*, avsn. 68.

<sup>49</sup> HR-2013-881-A, avsn. 46 flg.

EMDs krav om at staten skal handle adekvat. Tiltakene som faktisk iverksettes må være praktiske og lede til reell beskyttelse. Kravene til statens handlinger kan variere fra område til område.

Disse elementene i sikringsplikten vil være sentrale også i fremtidige saker hvor politiet må håndtere terrortrusler parallelt med saker om forsamlingsfriheten.

### 3.3. Informasjon og advarsler som tiltak for å beskytte liv

Som redegjort for tidligere er anbefaling om utsettelse den myndighetshandlingen som er utvalgets tema. Et poeng i den forbindelse er imidlertid at det å gi informasjon om en trussel samtidig kan utgjøre en relevant komponent ved ivaretagelsen av sikringsplikten. EMD har omtalt informasjon til publikum som et relevant tiltak for å verne om liv.

I saken om terrorangrepet i Beslan vektla EMD i sin konklusjon om at Russland hadde krenket sikringsplikten etter artikkel 2, at det ikke var gitt noen advarsler til relevante skolemyndigheter om det trusselbildet som var kjent.<sup>50</sup>

I saken *Albekov mot Russland* vektla EMD at Russland hadde brutt sikringsplikten ved å ikke informere om lokasjonen av miner som utgjorde en fare fore menneskeliv.<sup>51</sup>

Storkammeravgjørelsen *Öneryıldız mot Tyrkia*<sup>52</sup> gjaldt utvikling av metangass som medførte et ras. Dette drepte 39 mennesker og raserte deler av bebyggelsen. EMD kom her til at det hadde oppstått positive plikter for staten etter artikkel 2, og at disse ikke var etterlevd. EMD fremhevet særlig «the public's right to information» i dommens avsnitt 90:

«Among these preventive measures, particular emphasis should be placed on the public's right to information, as established in the case-law of the Convention institutions. The Grand Chamber agrees with the Chamber (see paragraph 84 of the Chamber judgment) that this right, which has already been recognised under Article 8 (see *Guerra and Others*, cited above, p. 228, § 60), may also, in principle, be relied on for the protection of the right to life, particularly as this interpretation is supported by current developments in European standards (see paragraph 62 above).»

Disse avgjørelsene viser at sikringsplikten kan innebære en forpliktelse for myndighetene til å gi uttrykk for sine vurderinger av fare og sikkerhet. Informasjon til publikum kan altså inngå i statens plikt til å sørge for preventive tiltak, dersom

---

<sup>50</sup> *Tagayeva m.fl. v. Russland* (26562/07).

<sup>51</sup> *Albekov v. Russland* (8216/01).

<sup>52</sup> *Öneryıldız v. Tyrkia* (48939/99).

situasjonen tilsier det. Et informasjonskrav kan også følge av ytringsfriheten i EMK artikkel 10 og Grunnloven § 100.<sup>53</sup>

### 3.4. Oppsummering

God menneskerettslig ivaretagelse i fremtiden forutsetter som nevnt innledningsvis kunnskap om forsamlingsfriheten, men også om sikringsplikten. Sikringsplikten kan stå i et spenningsforhold til andre rettigheter som staten har plikt til å verne om. Statens ulike forpliktelser må da avveies mot hverandre, gjerne som ledd i vurderingen av om inngrep i andre rettigheter er å anse som forholdsmessige. I en kontekst med trusler om terror vil det alltid ligge en iboende spenning mellom ivaretagelse av frihet på den ene siden og sikkerhet på den andre siden som det ikke finnes noen enkle løsninger på. Men bevissthet om dette dilemmaet er en avgjørende forutsetning for god balansering av disse rettighetsdimensjonene fremover.

Sikringsplikten innebærer at myndighetene i en situasjon hvor det foreligger en reell og umiddelbar fare for liv, har plikt til å treffe tiltak for å avverge fare de er kjent med eller burde kjent til. Plikten omfatter ikke det umulige eller urimelige. Ved vurderingen av hvordan sikringsplikten skal ivaretas har myndighetene et stort politifaglig og operativt skjøn. Det som kreves er adekvate tiltak, og feil under en slik prosess innebærer ikke nødvendigvis brudd på artikkel 2. Det er særlig verdt å merke seg at sikringsplikten også kan innebære en plikt for myndighetene til offentliggjøring av risikovurderinger.

At anbefalingen om å utsette solidaritetsmarkeringen, gitt det risikobildet som forelå, antakelig bør rubriseres som et utslag av en menneskerettslig forpliktelse til å beskytte retten til liv er et poeng som ikke drøftes i utvalgets rapport.

Denne utelatelsen, i kombinasjon med utvalgets konklusjon om at anbefaling om utsettelse krenket forsamlingsfriheten, kan i ytterste konsekvens medføre en viss risiko for at myndighetene fremover vil kvie seg for å gi anbefalinger eller informasjon basert på risikovurderinger, med de konsekvenser det kan få. God menneskerettslig ivaretagelse forutsetter etter NIMs oppfatning at disse forpliktelsene ses i sammenheng. Dette bør inngå i det oppfølgingsarbeidet som utvalget anbefaler.

## 4. Forsamlingsfriheten i Grl. § 101 og EMK artikkel 11

### 4.1. Innledning

Tidligere er rekkevidden av den menneskerettslige sikringsfriheten drøftet. I dette punktet gis det en rettslig gjennomgang av forsamlingsfriheten, som et bidrag til videre oppfølging av utvalgets anbefalinger.

---

<sup>53</sup> Se for eksempel Ytringsfrihetskommisjonen i NOU 2022: 9, kap. 11.

Forsamlingsfriheten er vernet av Grunnloven § 101, EMK artikkel 11 og SP artikkel 21. Grunnlovsbestemmelsen er utformet med utgangspunkt i EMK-bestemmelsen, og skal tolkes i lys av denne og EMDs praksis.<sup>54</sup> Det innebærer blant annet at selv om Grunnloven § 101 første ledd ikke inneholder noen uttrykkelig adgang til å gjøre inngrep i organisasjonsfriheten tilsvarende EMK artikkel 11 nr. 2 må en slik adgang innfortolkes.<sup>55</sup>

Forsamlingsfriheten innebærer flere plikter for myndighetene. Myndighetene kan ikke gripe inn i noens utøvelse av forsamlingsfriheten, hvis ikke vilkårene for inngrep er oppfylt. Artikkel 11 nr. 2 oppstiller disse vilkårene: inngrep må være hjemlet i lov, må være basert på legitime hensyn, og de må være forholdsmessige. Myndighetene har også en plikt til å sikre at ytrings- og forsamlingsfriheten kan utøves effektivt, eksempelvis gjennom sikkerhetstiltak. Dette kalles gjerne for positive forpliktelser.

Utvalget redegjør for sentrale sider ved den rettslige reguleringen av ytrings- og forsamlingsfriheten i rapporten.<sup>56</sup> Det er ikke tvilsomt at både pride-markeringer, solidaritetsmarkeringer og liknende arrangementer er vernet av demonstrasjonsfriheten i EMK artikkel 11 og SP artikkel 21. De aktualiserer altså både positive og negative plikter fra statens side.

Utvalget gjennomgår rettspraksis om politiets plikter til å sørge for sikkerhet og andre tiltak. Utvalget legger som nevnt til grunn at det ikke er holdepunkter for at det ble satt av for få ressurser, og det er ingenting som tilsier at manglende ressurser var grunnen til at det ble besluttet å anbefale utsettelsen av markeringen.<sup>57</sup>

NIM forstår derfor utvalget slik at det ikke mener at myndighetene ikke har oppfylt sine plikter til å sikre solidaritetsmarkeringen. Utvalget legger imidlertid til grunn at anbefalingen om å utsette arrangementet i seg selv er et inngrep, som aktualiserer spørsmålet om vilkårene for å gjøre inngrep i forsamlingsfriheten var oppfylt. NIM bemerker at det vil kunne være en glidende overgang mellom disse to forpliktelsene. Vi ser først på spørsmålet om når det foreligger inngrep i forsamlingsfriheten. Dette er sentralt for å sikre god menneskerettslig etterlevelse fordi når det foreligger inngrep må myndighetene foreta en vurdering av om inngrepsvilkårene er oppfylt.

---

<sup>54</sup> Se Dokument 16 (2011–2012) Rapport til Stortingets presidentskap fra Menneskerettighetsutvalget om menneskerettigheter i grunnloven, s.163 ff., jf. Innst.186 S (2013–2014), s. 26-27.

<sup>55</sup> Se HR-2016-2554-P (Holship), avsn. 81 og HR-2022-981-A (Klimaaktivistdom 1), avsn. 18.

<sup>56</sup> Rapporten kap. 19.

<sup>57</sup> Rapporten s. 255.

#### 4.2. Kan en anbefaling utgjøre et inngrep i forsamlingsfriheten?

Staten kan holdes ansvarlig for brudd på forsamlingsfriheten etter EMK artikkel 11 dersom det urettmessig er gjort inngrep i den. Et sentralt spørsmål er dermed hva som skal til for at noe er å anse som et inngrep – og i hvilke tilfeller *anbefalinger* kan anses som inngrep i forsamlingsfriheten.

Klassiske inngrep i forsamlingsfriheten er forbud mot demonstrasjoner og arrestasjon eller fjerning av demonstranter.<sup>58</sup> Inngrep behøver imidlertid ikke bestå av direkte forbud, verken rettslig eller faktisk, de kan også utgjøres av ulike handlinger fra myndighetene, se *Kudrevicius m.fl. mot Litauen*.<sup>59</sup> Av denne avgjørelsen følger også at tiltak før, under og etter en demonstrasjon kan utgjøre inngrep i EMK artikkel 11. Hvis det er nedlagt et forbud mot å avholde en demonstrasjon kan dette også ha såpass nedkjølende effekt på aktuelle deltakere at det foreligger et inngrep, selv om demonstrasjonen senere forløper uten hinder fra myndighetene, se for eksempel *Baczkowski m.fl. mot Polen*.<sup>60</sup> Et pålegg om å endre tid og/eller sted for demonstrasjonen kan også etter omstendighetene utgjøre et inngrep hvis nettopp tid og sted var sentralt for deltakerne.<sup>61</sup>

Det er klart nok at det var viktig for de som ønsket å samles etter angrepet den 25. juni at solidaritetsmarkeringen fant sted så raskt som mulig. Spørsmålet er imidlertid om en *anbefaling om utsettelse* i en situasjon som den aktuelle kan anses som et inngrep i forsamlingsfriheten, slik utvalget har lagt til grunn. Utvalget anser anbefalingen som et inngrep hovedsakelig fordi den «hadde likhetstrekk med et forbud mot å gjennomføre arrangementet». <sup>62</sup> Dette begrunnes igjen med at Oslo Pride oppfattet politiets anbefaling om å utsette solidaritetsmarkeringen som en *anvisning* de måtte følge.

Utvalget likestiller anbefalingen med tilbaketrekking av tillatelse til solidaritetsmarkeringen.<sup>63</sup> Dette må i så fall bero på at det som ble kommunisert måtte tolkes som et forbud mot å avholde markeringen som planlagt, eventuelt et påbud om utsettelse, jf. politiloven § 11 tredje og/eller fjerde ledd.

Den nøyaktige ordlyden av hva som ble kommunisert muntlig til arrangørene av solidaritetsmarkeringen fremgår ikke av utvalgets rapport. Det som fremgår er at stabssjefen i politidistriktet ringte til leder for Oslo Pride og «informerer om at arrangementet Skeiv solidaritetsmarkering ikke kan anbefales gjennomført». <sup>64</sup> Samme

---

<sup>58</sup> FNs Menneskerettskomité har nevnt det å «prohibit, restrict, block, disperse or disrupt» forsamlinger som eksempler på inngrep i demonstrasjonsfriheten, se *General Comment No. 37 on Article 21 (Right of peaceful assembly)*, CCPR/C/GC/37.

<sup>59</sup> *Kudrevicius m.fl. v. Litauen* (37553/05) [GC], avsn. 100.

<sup>60</sup> *Baczkowski m.fl. v. Polen*, avsn. 66-68.

<sup>61</sup> *Stankov and the United Macedonian Organisation Ilinden v. Bulgaria*, avsn. 79-80.

<sup>62</sup> Rapporten s. 255.

<sup>63</sup> Rapporten s. 253-255.

<sup>64</sup> Rapporten s. 201.



sted oppgis at Oslo Pride «tar dette til etterretning og vurderer avlysning». Arrangøren ba også om å «få anbefalingen skriftlig». En e-post ble så sendt klokken 15.03 med henvisning til sikkerhetssituasjon og at «politiet ikke kan anbefale gjennomføring av markeringen.» Klokken 16.15 sendte politiet og POD ut en pressemelding hvor det fremgikk at det var politiets «klare anbefaling» at arrangementet i Oslo ble «utsatt», og at andre pride-arrangementer ellers i landet ble «vurdert utsatt inntil videre». I pressemeldingen fremgikk også at «[p]olitiet vil gjøre sitt ytterste for å legge til rette for en forsvarlig markering så snart trusselsituasjonen er mer avklart».<sup>65</sup>

Hvordan den muntlige kommunikasjonen forut for dette foregikk fremgår ikke, men utvalget legger til grunn at arrangørene opplevde at de måtte utsette arrangementet. Utvalget går ikke i dybden på om årsakene til denne oppfatningen var frykt for rettslige konsekvenser dersom de likevel gjennomførte markeringen – eller frykt for egen sikkerhet hvis de gjorde dette.

En politimessig anbefaling har i utgangspunktet ingen direkte rettsvirkninger. Alminnelige regler om polititjenesten i politiloven § 6 tilsier at det ikke skal brukes sterkere midler enn nødvendig, og opererer blant annet med kategoriene «opplysning» og «råd». Bruk av anbefalinger/råd i tillegg til rene opplysninger er altså i utgangspunktet en del av politiets arbeid. Slike råd står i kontrast til bruk av forbud eller pålegg og påbud etter politiloven § 11 og 14.

Språklig sett ligger en anbefaling nærmere en oppfordring eller et råd enn et påbud eller et forbud. En anbefaling er også normativ. Legger man til grunn at den er et råd snarere enn et skjult forsøk på sterkere maktutøvelse skiller den seg fra påbud og forbud ved at dens normerende autoritet kommer i form av innsikt, ikke i form av muligheten for rettslige eller faktiske sanksjoner fra den som anbefaler. Der brudd på et påbud vil kunne utløse slike konsekvenser, vil brudd på anbefalinger i utgangspunktet ikke det. Anbefalinger og råd lar mottakerne selv velge mellom det som finnes av handlingsalternativer. De kan si noe om hva de som anbefaler ville valgt i samme situasjon, gitt sin særlige innsikt. Dette kan påvirke dem som mottar anbefalingen til å følge dem, men da mer på grunn av argumentativ overbevisningskraft basert på innsikt og ikke «hard» maktutøvelse.

De valg man har, basert på anbefalinger fra autoriteter, kan oppfattes som mer eller mindre reelle. I en vurdering av momentet «reelt valg» vil *hva* det er som gjør at valget ikke oppleves reelt ha betydning. Er det frykten for hva politiet eller staten kan komme til å gjøre, i form av sanksjoner eller et mulig rettslig erstatningsansvar, dersom anbefalingen ikke følges? Eller er det primært frykten for noe som ligger utenfor politiets/statens kontroll, som eventuelle nye terrorangrep, og det moralske og

---

<sup>65</sup> Rapporten s. 201.

eventuelt rettslige ansvar man som arrangør kan pådra seg ved å ha initiert et arrangement til tross for et klart sikkerhetsråd i en uavklart trusselsituasjon?

Normalt vil myndighetene kunne kommunisere om sikkerhetssituasjonen eller andre aspekter knyttet til gjennomføringen av et arrangement, og komme med anbefalinger og forslag uten at informasjonen skal oppfattes som føringer med rettsvirkninger. Kommunikasjon med arrangører om mulige risikoer kan også være sentralt for å *realisere* forsamlingsfriheten og sikre at arrangementer forløper så fredelig som mulig.<sup>66</sup> Som fremhevet i punkt 3 kan myndighetene på grunnlag av sikringsplikten i EMK artikkel 2 ha en menneskerettslig plikt til å informere om de farer de kjenner til. En slik plikt kan også følge av EMK artikkel 10. Slik informasjon bør i så fall gis på en mest mulig klar, forståelig og hensiktsmessig måte. Formidlingen av informasjon som risikovurderinger vil gjerne inneholde en form for faglig oppsummering, eller konklusjon, uten at dette er ment å forstås som et bindende påbud. En anbefaling uten rettsvirkninger kan derfor i alminnelighet ikke anses som et inngrep, noe også utvalget legger til grunn.<sup>67</sup>

Annerledes kan dette stille seg der anbefalinger reelt sett må anses som påbud, forbud eller en advarsel om at myndighetene vil foreta seg noe som er negativt for arrangørene dersom om rådet ikke følges. Dette gjelder særlig der brudd på anbefalingene kan lede til sanksjoner eller oppløsning av forsamlingen. Det som formuleres som en anbefaling kan være et inngrep dersom det i realiteten er noe annet – for eksempel skjulte eller implisitte trusler om ulike former for formelle eller uformelle sanksjoner. NIM antar at på generelt grunnlag skal en del til at anbefalinger kan utgjøre inngrep – og at dette krever særlige holdepunkter.

Et eksempel på slike holdepunkter finnes i *Lashmankin m.fl. mot Russland*, der et forslag om å endre tid og sted for en markering ble ansett som et inngrep i demonstrasjonsfriheten.<sup>68</sup> Dette viser at også en anbefaling om avlysning eller utsettelse kan utgjøre et inngrep. Grunnen til at dette ble gjort i denne avgjørelsen var imidlertid at demonstrasjonen ikke ville være lovlig dersom den ble gjennomført i strid med disse forslagene, og at deltakerne dermed risikerte både oppløsning av markeringen og straffeforfølgelse.<sup>69</sup> Selv om myndighetenes handling dermed formelt ble ansett som et forslag var det i realiteten tale om et pålegg – sanksjonert med straff, og ikke en anbefaling.

NIM kjenner ikke til EMD-saker der rene anbefalinger fra myndighetene er blitt ansett som et inngrep i forsamlingsfriheten der brudd på anbefalingene ikke utløser noen rettslige eller faktiske konsekvenser. Slike tilfeller er heller ikke omtalt i andre kilder vi kjenner til. Utvalget legger vekt på at en gjennomføring av arrangementet til tross for

---

<sup>66</sup> Se f.eks. *Frumkin v. Russland* (74568/12), avsn. 127-129.

<sup>67</sup> Rapporten s. 242.

<sup>68</sup> *Lashmankin m.fl. v. Russland* (57818/09 ff.).

<sup>69</sup> *Lashmankin v. Russland*, avsn. 406-407.

politiets anbefaling ville kunne innebære økonomisk ansvar for arrangøren dersom et angrep forvoldte skade. Vi har ikke funnet eksempler på at et slikt moment er tillagt vekt i en tilsvarende situasjon.

En av grunnene til utvalgets vurdering om at anbefalingen var et inngrep, er sammenhengen mellom den og den underliggende arrangementstillatelsen. Som nevnt i punkt 2 krever arrangementer av politisk eller samfunnsrelevant art, der ytrings- og forsamlingsfriheten er det sentrale, ikke tillatelse fra politiet. Dette skiller dem fra større arrangementer av kunstnerisk, kulturell eller annen underholdningsmessig art, som kan få tillatelse etter søknad etter politiloven § 14 nr. 4 jf. politivedtektene § 7-1.

Forsamlinger etter politiloven § 11 tredje ledd kan forbys ved frykt for alvorlig forstyrrelse av den offentlige ro og orden. Det kan også stilles vilkår om tid og sted for en forsamling, jf. fjerde ledd. Ifølge politiinstruksen § 8-5 siste ledd gjelder forvaltningsloven ved politiets behandling av meldinger om slike arrangementer. Som utvalget også redegjør for, må § 11 tolkes i lys av både Grunnloven og EMK.<sup>70</sup>

Utvalgets vurdering av anbefalingen som inngrep beror på at den underliggende arrangementstillatelsen inneholdt et vilkår om å følge anvisninger: «De pålegg og anvisninger som politiet finner det nødvendig å gi, må etterkommes.» Utvalget fremholder, i tilknytning til anbefalingen gitt 25. juni, men som grunnlag også for vurderingen av anbefalingen 27. juni, at «anvisning» språklig sett betyr blant annet veiledning, og at en anbefaling typisk vil bli oppfattet som en veiledning fra politiet om hva en bør gjøre.<sup>71</sup>

Anvisning kan klart nok bety veiledning. «Anvisninger» som tillegg til «pålegg» i den gitte konteksten – politiets mulighet til å ivareta sine oppgaver ved arrangementer – kan imidlertid også forstås som for eksempel fysisk dirigering på stedet. Anvisninger i politiarbeid brukes typisk om trafikal dirigering, men kan i demonstrasjons- eller arrangementssituasjoner også brukes om anvisning av sted, tid, måte mv. på stedet, når forsamlingen faktisk gjennomføres.

Utvalgets konklusjon hviler på at det var «rimelig å forstå tillatelsen til solidaritetsmarkeringen slik at arrangørene også her måtte følge politiets anvisninger».<sup>72</sup> Utvalget sier ikke noe om forholdet mellom den type markering som er vernet av Grunnloven § 101 og EMK artikkel 11, som reguleres av politiloven § 11, og ordinære arrangementer som er regulert av politiloven § 14. Det er derfor uklart for NIM om utvalgets henvisning til hva det var rimelig å forstå tillatelsen som viser til hvordan Oslo

---

<sup>70</sup> Rapporten s. 226–227.

<sup>71</sup> Rapporten s. 250 og 255.

<sup>72</sup> Rapporten s. 250 og 255.

Pride faktisk oppfattet den som den 27. juni, eller til utvalgets egen vurdering av hva det var rimelig å oppfatte den som.

Resonnementet synes uansett å være at siden anbefaling og anvisning kan være det samme, så er det nærliggende å tolke anbefalingen knyttet til forsamlingen som var vernet av § 11, sett i lys av vilkårene i tillatelsen gitt i kraft av § 14, mer som et påbud enn som et råd. Påbudte anvisninger omfatter da ikke bare enkeltheter i hvordan arrangementet skal gjennomføres, men også at det ikke skal gjennomføres i det hele tatt. NIM stiller spørsmål ved om en slik tolking er rimelig. Den er uansett ikke den eneste mulige. Det er også uklart om arrangørene tolket den slik.

Et annet viktig spørsmål utvalget tar opp gjelder personer som var avhengige av personlige assistenter for å delta i solidaritetsmarkeringen, all den tid disse kunne bli avskåret fra å delta også fordi assistentene ikke kunne pålegges å stille på et arrangement som ble anbefalt avlyst av sikkerhetshensyn. Dette kan klart nok være et tilleggsmoment for dem det gjaldt. Vi går likevel ikke nærmere inn på dette spørsmålet ettersom det uansett ikke kan være avgjørende for at anbefalingen er å anse som et inngrep overfor alle.

Etter NMs syn er det bare dersom en anbefaling blir formidlet på en måte som gjør at den med rimelighet kan oppfattes som et pålegg eller forbud at det vil foreligge et inngrep i EMK artikkel 11. Dersom det derimot var slik at arrangørene rettslig sett kunne avholde solidaritetsmarkeringen, men at det reelt sett opplevdes vanskelig, uønsket eller faktisk og økonomisk utrygt grunnet sikkerhetssituasjonen, vil det sannsynligvis ikke foreligge et inngrep i artikkel 11.

Dette er rettslig og praktisk viktig, politiet må ha oversikt over når en anbefaling kan regnes som et inngrep i forsamlingsfriheten. Uansett konklusjon her, har utvalgets rapport synliggjort at måten politiet kommuniserer sin informasjon på kan ha stor betydning for det handlingsrommet arrangører og deltakere opplever å ha i sin utøvelse av forsamlingsfriheten. For fremtidige situasjoner er det viktig å være oppmerksom på at anbefalinger kan oppleves som mer bindende pålegg eller forbud. Det er derfor viktig at politiet fremover har bevissthet om hvordan de formulerer slike anbefalinger, slik at usikkerhet om implikasjonene av å ikke følge anbefalinger minimeres.

#### 4.3. Statens positive plikter til å sikre fredelige forsamlinger

Utvalgets redegjørelse konsentrerer seg om statens plikt til å ikke gjøre inngrep i forsamlingsfriheten. Samtidig har staten som nevnt etter EMK artikkel 11 en plikt til å legge til rette for at demonstrasjoner eller liknende arrangementer kan foregå trygt og fredelig.

Av praksis fra EMD følger det at statene må ta passende skritt for å sikre deltakerne samtidig som det ikke kan kreves at sikkerheten i alle tilfeller kan garanteres.<sup>73</sup>

Disse negative og positive pliktene henger tett sammen og utgjør til sammen statens forpliktelser til å muliggjøre utøvelse av forsamlingsfriheten. Staten har blant annet en plikt til å bruke ressurser på å sikre deltakerne i arrangementer selv om slike arrangementer forbyes eller anbefales avlyst. For at NIMs vurdering best skal kunne gi grunnlag for politiets videre arbeid redegjør vi derfor kort for rekkevidden av de positive forpliktelsene.

Sikringsplikten etter artikkel 11 er særlig viktig overfor minoriteter, eksempelvis skeive, fordi minoriteter er mer sårbare.<sup>74</sup> EMD har understreket at det er viktig med preventive sikkerhetstiltak, som for eksempel tilstedeværende førstehjelptjenester, for å sikre at markeringer, arrangementer eller samlinger, enten de er politiske, kulturelle eller av annen art, kan gjennomføres på en god måte.<sup>75</sup>

Saken *Berkman mot Russland* illustrerer hvilke forpliktelser myndighetene har til å sikre en fredelig demonstrasjon.<sup>76</sup> Saken handler om en kvinne som hadde forsøkt å delta i markering av en årlig bevisstgjøringsdag for LHBTI-personer i St. Petersburg, men hun og de andre deltakerne ble forstyrret av aggressive motdemonstranter. Hun ble arrestert og fjernet fra stedet der arrangementet skulle finne sted. Myndighetene hadde ikke forbudt markeringen, men sendt politi til stedet. Politiet hadde imidlertid ikke reagert på at et betydelig antall motdemonstranter dukket opp på stedet, og grep heller ikke inn da disse begynte å angripe LHBTI-demonstrantene verbalt og fysisk. Politiet grep først inn da det oppsto reell fare for personskade.

EMD uttalte blant annet at:

«The participants must, however, be able, with the State's assistance, to hold the demonstration without having to fear that they will be subjected to physical violence by their opponents; such a fear would be liable to deter associations or other groups supporting common ideas or interests from openly expressing their opinions on highly controversial issues affecting the community. In a democracy the right to counter-demonstrate cannot extend to inhibiting the exercise of the right to demonstrate (...).»<sup>77</sup>

Domstolen la i sin vurdering vekt på at politiet kun hadde vært opptatt av å fremme den offentlige orden og ikke av å beskytte ytringene til demonstrantene, som var en utsatt minoritet. Det forelå derfor en krenkelse av både de negative og positive pliktene under

---

<sup>73</sup> Se bl.a. *Kudrevicius v. Litauen*, avsn. 159.

<sup>74</sup> *Bączkowski m.fl. v. Polen*, avsn. 64. Se også *Berkman v. Russland* (46712/15), avsn. 55.

<sup>75</sup> Se *Balick m.fl. v. Tyrkia* (25/02), avsn. 49 med videre henvisning til *Oya Ataman v. Tyrkia* (74552/01), avsn. 39.

<sup>76</sup> *Berkman v. Russland*.

<sup>77</sup> Se beskrivelser i dommens avsn. 52.

artikkel 11 alene og sammenholdt med artikkel 14. EMD har lagt til grunn at myndighetenes forpliktelser til å sørge for en fredelig forsamling, for å forebygge uorden og ivareta sikkerheten til alle involverte også kan innebære en plikt til å kommunisere med arrangøren.<sup>78</sup>

NIM nevner for sammenhengens skyld at det også finnes internasjonale anbefalinger for fredelige forsamlinger blant annet fra Veneziakommisjonen og fra FNs menneskerettighetskomité. Disse handler særlig om hvordan myndighetene skal forholde seg til budskap som kan tiltrekke seg fiendtlige og tidvis voldelige motdemonstrasjoner og hvordan myndighetene skal håndtere disse.<sup>79</sup> Vi går ikke nærmere inn på dette her, men viser til anbefalingene som presenteres avslutningsvis i vår vurdering.

#### 4.4. Oppsummering

Anbefaling om avlysning eller utsettelse har en side mot både sikringsplikten etter artikkel 2, positive plikter etter artikkel 11 samt inngrepsvurderingen. Den har også en side til retten til liv etter EMK artikkel 2.

NIM har ikke funnet eksempler fra EMD-saker der rene anbefalinger fra myndighetene er blitt ansett som et inngrep i forsamlingsfriheten hvis brudd på anbefalingene ikke utløser noen rettslige eller faktiske konsekvenser. Slike tilfeller er heller ikke omtalt i andre kilder NIM er kjent med. Det er NIMs rettslige vurdering at en anbefaling uten direkte rettslige eller faktiske konsekvenser for gjennomføringen normalt ikke vil anses som et inngrep i forsamlingsfriheten. Det er ikke utelukket at anbefalinger etter omstendighetene kan utgjøre inngrep etter en konkret vurdering, hvis disse reelt sett må oppfattes som bindende. Vi kan imidlertid ikke se at dette var tilfellet her.

Det er imidlertid sentralt at man for fremtiden tar stilling til om myndighetshandlinger griper inn i forsamlingsfriheten. Slike inngrep utløser en plikt til å vurdere om menneskerettslige inngrepsvilkår er oppfylt. Det er også sentralt at det så langt som mulig tydeliggjøres overfor ulike arrangører hvilke konsekvenser myndighetshandlinger har. Både utvalget og NIM har drøftet hvordan anbefalingen i dette tilfellet kunne oppfattes av arrangørene. Selv om dette ikke er avgjørende for den menneskerettslige rubriseringen av hvorvidt dette utgjorde et inngrep, er det likevel sentralt fremover å sikre at slike anbefalinger kommuniseres på en måte som så langt som mulig fjerner usikkerhet om hvilke implikasjoner de har.

---

<sup>78</sup> Se *Frumkin v. Russland*, avsn. 104, 118 og 129.

<sup>79</sup> Se Veneziakommisjonen *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly (2<sup>nd</sup> Edition)*, avsn. 33 og 80 flg. og FNs menneskerettskomité, *General comment no. 37 on the right of peaceful assembly (article 21)*, CCPR/C/GC/3, avsn. 52.

## 5. Vilkår for inngrep

Som tidligere nevnt mener NIM at det skal særlige holdepunkter til for at en anbefaling om utsettelse utgjør et inngrep i forsamlingsfriheten, og at det neppe var tilfellet her. Men gitt at man har å gjøre med myndighetshandlinger som griper inn i forsamlingsfriheten etter EMK artikkel 11 kreves det at menneskerettslige inngrepsvilkår er oppfylt. For å være i tråd med forsamlingsfriheten må inngrepet oppfylle tre vilkår: Inngrepet må ha hjemmel i lov, det må ivareta minst ett av formålene nevnt i EMK artikkel 11 nr. 2 (se nedenfor) og det må være nødvendig i et demokratisk samfunn. I det følgende gis en oversikt over hvordan EMD tilnærmer seg disse vurderingene, noe som kan bidra inn i politiets arbeid fremover.

### 5.1. Lovskravet og formålstjenlighet

Dersom myndighetene gjør inngrep i forsamlingsfriheten, må dette etter EMK artikkel 11 nr. 2 være foreskrevet ved lov. EMD har understreket at der nasjonale myndigheter har en vid skjønnsmargin, må beslutningsprosessen frem mot inngrepet være «fair». I dette ligger blant annet at det nasjonale regelverket som tillater den utøvende makt å foreslå endring av tid, sted eller måten en forsamling gjennomføres på, må inneholde effektive rettslige sikkerhetsmekanismer mot vilkårlig og diskriminerende anvendelse av disse fullmaktene.<sup>80</sup>

Ved forslag om å endre tid, sted eller måten forsamlinger gjennomføres på grunnet myndighetenes *påberopelse* av risiko for terror har EMD også hatt innvendinger der det ikke kan påvises noe grunnlag som underbygger terrorfaren, eller hvorfor denne skulle være alvorlig nok til å rettferdiggjøre inngrep i forsamlingsfriheten. Dette har primært vært fokus der det kan mistenkes vikarierende motiver for inngrepet.<sup>81</sup> Noe slikt vikarierende motiv er det, ut fra det faktum utvalget legger til grunn, ikke grunnlag for å mistenke i saken om utsettelse av markeringen 27. juni.<sup>82</sup>

Utvalget synes ikke å ha stilt spørsmål ved om det forelå hjemmel for å utsette solidaritetsmarkeringen etter politiloven § 11, i den grad hjemmel kreves, eller om terrorfaren var reell. Vi går derfor ikke nærmere inn på lovskravet i det følgende.

Inngrep i forsamlingsfriheten må videre forfølge et legitimt formål. I dette tilfellet var det tale om fare for terrorangrep. Etter EMK artikkel 11 nr. 2 er både hensynet til den nasjonale sikkerhet, offentlige trygghet, beskyttelse av andres rettigheter samt å forebygge uorden og kriminalitet, legitime formål. Retten til liv er også beskyttet i EMK

---

<sup>80</sup> Se *Lashmankin m.fl. v. Russland*, avsn. 418.

<sup>81</sup> Se eksempelvis *Lashmankin m.fl. v. Russland*, avsn. 424 flg.

<sup>82</sup> Se særlig rapporten s. 258.

artikkel 2. Det er følgelig ikke tvilsomt at beskyttelse mot terrorangrep utgjør et legitimt formål i slike tilfeller.<sup>83</sup>

## 5.2. Relevante momenter i forholdsmessighetsvurderingen

### 5.2.1. Innledning

For å være i tråd med retten til forsamlingsfrihet må et inngrep være «nødvendig i et demokratisk samfunn», jf. EMK artikkel 11 nr. 2. Dette kravet fordrer at det foretas en konkret helhetsvurdering. Viktige rettesnorer er om inngrepet er begrunnet av «tvingende samfunnsmessig behov» og om inngrepet totalt sett er forholdsmessig sett hen til formålet med inngrepet.<sup>84</sup> Det er ikke tilstrekkelig at inngrepet er «ønskelig» eller «nyttig».<sup>85</sup> Statene har en skjønnsmargin («margin of appreciation») som EMD vil legge til grunn ved vurderingen av om inngrepet er i tråd med vilkårene i EMK artikkel 11 nr. 2.

Forsamlingsfriheten beskytter også en demonstrasjon som kan irritere eller krenke personer som motsetter seg ideer eller påstander som den søker å fremme.<sup>86</sup> Både pride-arrangementer og solidaritetsmarkeringer er klart vernet av forsamlingsfriheten etter EMK artikkel 11 nr. 1. Slike arrangementer kan sies å være i kjernen av denne rettigheten.

EMD har uttalt at forsamlingsfrihet er en grunnleggende rettighet i et demokratisk samfunn. Eventuelle restriksjoner er underlagt en rekke unntak som må tolkes snevert, og de må være overbevisende begrunnet.<sup>87</sup> EMD har også uttalt at EMK artikkel 11 må leses i lys av artikkel 10 om ytringsfrihet og praksis knyttet til denne bestemmelsen. Forholdet mellom bestemmelsene er særlig relevant der myndighetene helt eller delvis har grepet inn mot en fredelig forsamling som reaksjon på synspunkter eller uttalelser fra deltakere i en demonstrasjon eller medlemmer av en forening.<sup>88</sup>

### 5.2.2. Vid skjønnsadgang

Myndighetene har en vid skjønnsadgang når de skal treffe egnede tiltak for å sikre lovlige og fredelige demonstrasjoner og sikkerheten til alle borgere. EMD har blant annet uttalt:

---

<sup>83</sup> Se til sammenligning *Communauté Genevoise d'action Syndicale (CGAS) v. Sveits*, avsn. 80, hvor et generelt forbud mot demonstrasjoner begrunnet i å beskytte mot covid 19-pandemien ble ansett som formålstjenlig etter EMK artikkel 11 nr. 2.

<sup>84</sup> Som EMD har uttalt: «...it must look at the interference complained of in the light of the case as a whole and determine, having established that it pursued a "legitimate aim", whether it answered a "pressing social need" and, in particular, whether it was proportionate to that aim and whether the reasons adduced by the national authorities to justify it were "relevant and sufficient", jf. *Kudrevičius m.fl. v. Litauen*, avsn. 143.

<sup>85</sup> *Gorzelik m.fl. v. Polen* (44158/98), avsn. 95 med videre henvisninger.

<sup>86</sup> *Stankov m.fl. v. Bulgaria*, avsn. 86.

<sup>87</sup> Se *Peradze m.fl. v. Georgia*, med videre henvisninger bl.a. til *Kudrevičius m.fl. v. Litauen*, avsn. 142.

<sup>88</sup> *Stankov m.fl. v. Bulgaria*, avsn. 85, og *Primov m.fl. v. Russland*, avsn. 92, med videre henvisninger.



«As a general rule, where a serious threat of a violent counter-demonstration exists, the Court has allowed the domestic authorities a wide discretion in the choice of means to enable assemblies to take place without disturbance.»<sup>89</sup>

Når det er tale om å avveie konvensjonsrettigheter mot hverandre har myndighetene også vanligvis vid skjønnsadgang.

Endelig innebærer sikringsplikten etter artikkel 2 et betydelig handlingsrom, jf. avsnitt 3 ovenfor.

#### 5.2.3. Skillet mellom innholdsbaserte begrensninger og begrensninger begrunnet i sikkerhetshensyn

EMK og EMDs praksis er basert på et grunnleggende skille mellom innholdsbaserte inngrep i forsamlingsfriheten og inngrep som er begrunnet med sikkerhetshensyn eller tid, sted eller måte for gjennomføringen. Myndighetene kan iverksette tiltak for å sikre en hensiktsmessig gjennomføring hvis tiltaket ikke er en «hidden obstacle» mot innholdet som skal formidles. Restriksjoner som kan knyttes til innhold vil derimot «be subject to the most serious scrutiny».<sup>90</sup>

EMD har videre lagt til grunn at det kan være adgang til inngrep «in cases of incitement to violence or rejection of democratic principles».<sup>91</sup> Dette er riktignok myntet på opptreden fra demonstrerende selv, ikke angrep fra terrorister. Selv om fare for terrorangrep som nevnt ikke har vært vurdert av EMD, må det legges til grunn at en slik begrunnelse ikke anses som innholdsbasert.

Det foreligger noen saker som kaster lys over hva som menes med at en regulering kan være en «hidden obstacle» mot innholdet. Det gjelder typisk tilfeller hvor myndighetene hevder at en forsamling kan lede til uro eller vold fra motdemonstranter, men hvor realiteten synes å være at ytringene er uønskede eller at myndighetene ikke ønsker å beskytte forsamlingen i tilstrekkelig grad. Videre nevnes tre saker som eksempler på dette. Vi kommer også tilbake til disse ved spørsmålet om EMK artikkel 11 inneholder egne prosessuelle rettigheter nedenfor.<sup>92</sup>

FNs menneskerettskomité's sak *N. Alekseev mot Russland* gjaldt forsamlingsfriheten for skeive etter SP artikkel 21.<sup>93</sup> Saken gjaldt nektelse av å godkjenne et pride-arrangement i Moskva. Manglende godkjenning av arrangementet var et inngrep fra statens side som komiteen fant uforholdsmessig. Den manglende godkjenningen var utelukkende begrunnet med at arrangementets tema, skeives menneskerettigheter, ville kunne

<sup>89</sup> *Alekseyev v. Russland* (4916/07, 25924/08 og 14599/09), avsn. 75.

<sup>90</sup> *Navalnyy v. Russland* (29580/12), avsn. 136.

<sup>91</sup> *Kudrevičius m.fl. v. Litauen* avsn. 145.

<sup>92</sup> Pkt. 5.2.8.

<sup>93</sup> FN's menneskerettskomité's sak *Alekseev v. Russland*, CCPR/C/109/D/1873/2009.

resultere i en negativ reaksjon for enkelte tilhørere som igjen kunne føre til brudd på offentlig ro og orden.<sup>94</sup> Komiteen uttalte:

«(...) freedom of assembly protects demonstrations promoting ideas that may be regarded as annoying or offensive by others and that, in such cases, States parties have a duty to protect the participants in such a demonstration in the exercise of their rights against violence by others. It also notes that an unspecified and general risk of a violent counterdemonstration or the mere possibility that the authorities would be unable to prevent or neutralize such violence is not sufficient to ban a demonstration.»<sup>95</sup>

EMDs sak *Alekseyev mot Russland* gjaldt en gruppe aktivister, som ved en rekke anledninger hadde blitt nektet å holde demonstrasjoner i Moskva for skeives rettigheter. Myndighetene hadde argumentert for at forbudet var begrunnet både i sikkerhetshensyn og i hensynet til å beskytte moralen. Domstolen uttalte at selv om myndighetene har en stor skjønnsmargin når de ivaretar sin positive plikt til å sikre ivaretagelsen av demonstrasjonsfriheten, må myndighetene likevel: «produce concrete estimates of the potential scale of disturbance in order to evaluate the resources necessary for neutralising the threat of violent clashes.»<sup>96</sup>

EMD uttalte videre at en minoritetsgruppes forsamlingsfrihet ikke kan være betinget av at den aksepteres av majoriteten, for i så tilfelle ville den lett blitt teoretisk, og ikke en praktisk rettighet.<sup>97</sup> I denne saken fant EMD at det forelå brudd på forsamlingsfriheten. I vurderingen ble det blant annet lagt vekt på at sikkerhetsaspektet hadde vært av mer underordnet betydning sammenliknet med moralbetraktningene.<sup>98</sup>

I saken *Lashmankin m.fl. mot Russland* la domstolen til grunn at den nasjonale lovgivningen i for stor grad åpnet for vilkårlighet i myndighetenes behandling av demonstrasjoner.<sup>99</sup> Klagerne hadde søkt om å holde en demonstrasjon for å markere dødsfallet til en kjent menneskerettighetsforkjemper. Myndighetene avsto søknaden for det omsøkte tidsrommet og demonstrantene ble henvist til uegnede tidspunkter og steder. Klagerne hevdet at den nasjonale lovgivningen gav myndighetene for mye skjønn til å endre sted og tidsrom for demonstrasjoner i forhold til kravene i artikkel 11 om nødvendighet og forholdsmessighet.<sup>100</sup> Domstolen gav uttrykk for at den som

---

<sup>94</sup> *Alekseev v. Russland*, pkt. 9.6 på s. 8.

<sup>95</sup> *Ibid.*

<sup>96</sup> *Alekseyev v. Russland*, avsn. 75.

<sup>97</sup> *Alekseyev v. Russland*, avsn. 81.

<sup>98</sup> *Alekseyev v. Russland*, avsn. 77.

<sup>99</sup> *Lashmankin m.fl. v. Russland*.

<sup>100</sup> *Lashmankin m.fl. v. Russland*, avsn. 416.

utgangspunkt *ikke* var «well equipped» til å overprøve nasjonale myndigheters beslutninger om tid og sted for demonstrasjoner.<sup>101</sup> Domstolen sa at den i slike saker

«would have difficulties assessing locations in terms of their size, security, traffic density, closeness to the target audience, and so on. Indeed, a multitude of local factors are implicated in managing the locations, time, and manner of conduct of public assemblies. Hence, by contrast to content-based restrictions on freedom of assembly which should be subjected to the most serious scrutiny by this Court (...), in the sphere of restrictions on the location, time or manner of conduct of an assembly the Contracting States must be allowed a wider margin of appreciation.»

Til tross for dette utgangspunktet fant domstolen at det forelå brudd på forsamlingsfriheten. I begrunnelsen ble det lagt vekt på at myndighetenes beslutninger om å nekte demonstrasjoner «did not rely on any evidence of such risks or assess whether they were serious enough to justify a restriction on the freedom of assembly».<sup>102</sup> Domstolen sier her altså i klartekst at myndighetene brukte henvisninger til sikkerhetshensyn selektivt for å begrense «anti-government public assemblies».

#### 5.2.4. Inngrepets art

Inngrepets tyngende karakter er et alminnelig moment ved menneskerettslige forholdsmessighetsvurderinger. Dette er et utslag av det som kalles «minste inngreps prinsipp» – at statene ikke kan bruke mer inngripende tiltak enn nødvendig for å oppnå formålet med tiltaket. For inngrep i forsamlingsfriheten innebærer dette blant annet at statene må vurdere utsettelse eller relokaliseringer fremfor forbud.<sup>103</sup>

Ved inngrep i forsamlingsfriheten har EMD vurdert inngrep fra mindre tyngende regulering av tid og sted for forsamlingen på den ene siden, til generelle «blanket bans» på den andre siden. Jo mer tyngende inngrepet er, jo mer kreves av begrunnelse, og jo mer innsnevres statens skjønmargin.

Statene har en vid adgang til å regulere tid, sted og måte ved gjennomføring av forsamlinger og demonstrasjoner så lenge det dreier seg om å sikre gjennomføringen på en trygg og ordnet måte og det ikke er et skjult hinder mot budskapet i demonstrasjonen. Krav om forhåndsnotifisering eller autorisering kan også være akseptable.<sup>104</sup>

---

<sup>101</sup> *Lashmankin m.fl. v. Russland*, avsn. 417.

<sup>102</sup> *Lashmankin m.fl. v. Russland*, avsn. 424.

<sup>103</sup> Se FNs menneskerettskomité, *General Comment No. 37 on Article 21 (Right of peaceful assembly)*, CCPR/C/GC/37, avsn. 52.

<sup>104</sup> *Malofeyeva v. Russland* (36673/04), avsn. 136 og *Kudrevičius m.fl. v. Litauen*, avsn. 147.

Den andre ytterligheten er generelle forbud («blanket bans»), som krever langt sterkere begrunnelse. Et generelt demonstrasjonsforbud av sikkerhetsgrunner i London fra 24. februar til 23. april 1978 ble underkjent av Den europeiske menneskerettighetskommisjon fordi truslene ikke klart tilsa et slikt forbud, og fordi det ikke var klart at et mer begrenset forbud ikke ville vært tilstrekkelig.<sup>105</sup>

Mellom disse ytterpunktene må det foretas en konkret vurdering, hvor det blant annet spørres om inngrepets alvor og nedkjølende effekt, holdt opp mot begrunnelsen.

#### 5.2.5. Inngrepets alvor og virkning

I mange saker om forsamlingsfrihet er demonstranter blitt ilagt sanksjoner, og EMD har uttalt at sanksjonens alvor er av betydning ved forholdsmessighetsvurderingen.<sup>106</sup> Også politiets opptreden, for eksempel ved oppløsning av en demonstrasjon, kan ha betydning.<sup>107</sup>

Høyesterett har i flere avgjørelser foretatt en samlet vurdering av politiets opptreden, og lagt til grunn at bøtelegging for deltakelse i en ulovlig demonstrasjon var uforholdsmessig når vedkommende i tillegg var pågrepet og frihetsberøvet uten hjemmel.<sup>108</sup>

Høyesterett pekte i denne forbindelse særlig på at inngrepene ikke må gå lenger enn det som er nødvendig for å ivareta de legitime hensynene.<sup>109</sup>

#### 5.2.6. Graden av nedkjølingseffekt

Forsamlingsfriheten har nær sammenheng med ytringsfriheten, og ved inngrep i disse frihetene vil det bli spørsmål om hvilken nedkjølende effekt et tiltak har.

Ved inngrep i forsamlingsfriheten har EMD lagt til grunn at en slik nedkjølende effekt kan inntre selv om en forsamling gjennomføres tross et forbud, og selv om for eksempel bøter frafalles i ettertid.<sup>110</sup> Tiltaket, typisk et forbud, kan likevel ha hatt en nedkjølende effekt.

EMD synes også å vektlegge *graden* av nedkjølende effekt. For eksempel er et midlertidig forbud mot forsamling for et politisk parti nedkjølende, men «the more so» når dette skjer på valgdagen.<sup>111</sup> Tilsvarende vekting sees i saker om ytringsfrihet, som at ransaking i redaksjonslokaler anses som et særlig sterkt inngrep i kildevernet.<sup>112</sup>

---

<sup>105</sup> Kommissjonsavgjørelse *Christians Against Facism and Rasism v. Storbriannia* (8440/78).

<sup>106</sup> *Kudrevičius m.fl. v. Litauen*, avsn. 146.

<sup>107</sup> *Navalnyy v. Russland* (29580/12), avsn. 133.

<sup>108</sup> HR-2023-604-A og HR-2023-976-U.

<sup>109</sup> HR-2023-604-A, avsn. 71.

<sup>110</sup> *Nurettin Aldemir m.fl. v. Tyrkia* (32124/02 m.fl.), avsn. 34, *Bączkowski m.fl. v. Polen* (1543/06), avsn. 66 flg.

<sup>111</sup> *Christian Democratic People's Party v. Moldova* (28793/02), avsn. 77.

<sup>112</sup> *Roemen and Schmit v. Luxemburg* (51772/99), avsn. 57.

### 5.2.7. Balansering av rettighetene etter EMK artikkel 11 og artikkel 2

I tillegg til å foreta en forholdsmessighetsvurdering ved vurdering av den enkelte rettighet, kan det i noen tilfeller være nødvendig å balansere forskjellige rettigheter mot hverandre. Ved terrorfare kan man tenke seg at retten til forsamlingsfrihet må veies opp mot retten til liv, at statens plikt til ikke å gripe inn i forsamlingsfriheten etter EMK artikkel 11 må balanseres mot sikringsplikten etter artikkel 2.

NIM er som nevnt ikke kjent med noen slik sak fra rettspraksis. Andre fremstillinger av disse to menneskerettighetene synes heller ikke å behandle dette. Det som finnes av praksis og teori om balansepunktet mellom forsamlingsfrihet og statens sikringsplikt fokuserer i stedet på faren for at anførte terrortrusler kan brukes som skalkeskjul for begrensning av demonstrasjoner.

Gjennomgangen av praksis om retten til liv etter EMK artikkel 2 viser at myndighetene i utgangspunktet har en bred skjønnsadgang når denne bestemmelsen er i spill.

EMD har også lagt til grunn at myndighetene vanligvis har en vid skjønnsmargin når motstående konvensjonsrettigheter skal balanseres. Dette ble blant annet lagt til grunn i en storkammeravgjørelse om tvungen vaksinasjon, hvor retten til liv måtte avveies mot retten til privatliv etter EMK artikkel 8.<sup>113</sup>

Den ene saken som balanserer EMK artikkel 11 mot artikkel 2 (saken *GCAS mot Sveits*, se punkt 3.1), gjaldt et forbud mot forsamlinger under covid-19-pandemien. EMD kom i den saken under dissens til at dette var i strid med forsamlingsfriheten, fordi at forbudet var langvarig, sanksjonert med fengselsstraff, og at opprettholdelsen av forbudet var svakt begrunnet av nasjonale domstoler, til tross for at det dreide seg om et «blanket ban».

### 5.2.8. Spørsmål om prosessuelle krav

Et annet generelt menneskerettslig spørsmål er hvilken betydning forholdsmessighetsvurderingen har for saksbehandlingen og prosessen knyttet til de avgjørelser som politiet tar.

Utvalget har for eksempel i stor grad vektlagt saksbehandlingen og måten politidirektøren grep inn på som et sentralt moment i forholdsmessighetsvurderingen.

Vi har derfor vurdert om EMK artikkel 11 kan sies å inneholde egne prosessuelle rettigheter eller begrensninger, ut over inngrepsvilkårene som tidligere er behandlet. Vi kan ikke se at EMD eksplisitt har uttalt noe om at EMK artikkel 11 har en prosessuell gren.

NIMs oppfatning er at det stilles kvalitative krav til hjemmel i lov, og at EMD har slått ned på mangelfulle begrunnelser og uklart regelverk i saker hvor inngrep kan være

---

<sup>113</sup> *Vavříčka m.fl. v. Tsjekkia* (47621/13), avsn. 275.

motivert av ytringers innhold. I slike saker ser det ut til at skjønnsmarginen er snevrere. Utover dette kan man neppe utlede egne prosessuelle vilkår av artikkel 11.

Temaene er berørt i blant annet sakene *Alekseev, Lashmankin og Alekseyev mot Russland*, som ble gjennomgått tidligere.<sup>114</sup> Det er et klart behov for å hindre at tilforlatelige reguleringer brukes som «hidden obstacles» mot ytringer, og vi oppfatter den gjengitte praksisen som utslag av det.

Saken *Lashmankin mot Russland* ble også kommentert i punkt 5.1, om lovskravet. I dommen uttalte EMD at når staten har en vid skjønnsmargin så er «procedural safeguards» i statens «regulatory framework» spesielt viktige. EMD uttalte også at den vil vurdere om inngrepsprosessen er «fair and as such as to afford due respect to the interests safeguarded to the individual by the Convention». I den konkrete saken fant EMD at regelverket ikke inneholdt tilstrekkelige kriterier for beslutninger, slik at det ble åpnet for vilkårlighet.<sup>115</sup>

Uansett om det kan utledes prosessuelle rettigheter av artikkel 11 vil alminnelige rettsikkerhetsgarantier selvsagt gjelde. Siden det generelt er en mulighet at det kan oppstå tvil om begrunnelsen for inngrep kan det være grunn til å vurdere om man har tilstrekkelig gode og klare regler for behandling av vedtak om forsamlinger og demonstrasjoner, herunder om eventuell instruksjonsmyndighet.

### 5.3. Konkret forholdsmessighetsvurdering – utsettelse av markering etter terrortrussel

At NIM tilkjenner sitt syn på utvalgets vurderinger, også der de avviker fra utvalgets rapport, er nødvendig for på en meningsfull måte å kunne gi råd om videre oppfølging. Som også utvalget har understreket er det imidlertid kun domstolene som med bindende virkning kan avgjøre de ulike menneskerettighetsspørsmålene saken reiser.

Vi vurderer her de faktiske forholdene gjengitt i punkt 2 opp mot de av momentene i punkt 5.2 som særlig har betydning i den konkrete forholdsmessighetsvurderingen.

Vi nevner først det forhold at utvalget legger stor vekt på at politidirektøren traff sin beslutning om å anbefale utsettelse av minnemarkeringen basert på en antakelse om at noe informasjon var ny, men uten at utvalget har funnet at det forelå ny informasjon av betydning. Utvalget uttaler at denne inngripenen og beslutningen ikke var «nødvendig i et demokratisk samfunn», som er avveiningsmarkøren for forholdsmessighetsvurderingen.<sup>116</sup> Vi oppfatter utvalget slik at denne vurderingen også har sammenheng med utvalgets gjennomgang av beslutningsnivå og retningslinjer for

---

<sup>114</sup> Pkt. 5.2.4.

<sup>115</sup> *Lashmankin m.fl. v. Russland*, avsn. 418.

<sup>116</sup> Rapporten s. 258.

beslutningsprosess.<sup>117</sup> Utvalget legger her til grunn at en forutsetning for politidirektørens instruksjonsmyndighet er at politidirektøren setter seg inn i de lokale forholdene, noe utvalget legger til grunn at hun ikke gjorde i tilstrekkelig grad, selv sett hen til den tidskritiske situasjonen.

I sin drøftelse av politidirektørens instruksjonsmyndighet legger utvalget blant annet vekt på at beslutninger primært bør treffes på distriktsnivå hvor man presumtivt har den beste kjennskap til forholdene og et stabsapparat («nærhetsprinsippet»)<sup>118</sup>. NIM tar ikke stilling til denne avgrensningen av instruksjonsmyndigheten, men legger her utvalgets vurdering av den internrettslige kompetansefordeling og saksbehandling til grunn.

Som forklart tidligere, er det etter NIMs syn ikke holdepunkter i EMDs praksis for at EMK artikkel 11 stiller egne krav til saksbehandling, ut over inngrepvilkår og generelle rettsikkerhetsgarantier.<sup>119</sup> Det er derfor NIMs syn at siden inngrepet, slik utvalget legger til grunn, var adekvat motivert av å beskytte deltakernes liv overfor en reell og uavklart fare, og at det heller ikke var tale om manglende ressurser, så innebærer ikke politidirektørens forutsetningsvis uriktige inngripen i seg selv et brudd på EMK artikkel 11. Vår vurdering understøttes etter vår oppfatning av skjønnsadgangen etter EMK artikkel 2 og 11, herunder marginen for å gjøre visse feil. Vi viser også til den menneskerettslige betydningen av mulige misforståelser, når vi kommer til diskrimineringsvurderingen nedenfor.

Inngrep i rettigheter må begrunnes godt. Krav til begrunnelse er ikke bare rettet mot den begrunnelsen som eventuelt gis samtidig med inngrepet i en hektisk fase, men også at begrunnelsen har en karakter som kan analyseres gjennom senere nasjonale prosesser. Et eksempel er saken mot Sveits om forbud mot forsamlinger under covid-19.<sup>120</sup> Dette forbudet varte omkring 10 uker. EMD aksepterte at forbudet ble innført i en hektisk fase, men vektla at det ikke senere ble grundigere vurdert i domstolene.

Som nevnt går det et avgjørende skille mellom inngrep begrunnet i *innholdet* i ytringer, og inngrep begrunnet i sikkerhet, ordensmessige forhold mv.<sup>121</sup> Utvalget legger til grunn at anbefalingen om utsettelse var basert på sikkerhetsvurderinger og var ikke et forsøk på å undertrykke budskap. Det innebærer at myndighetene, både etter EMK artikkel 2 og artikkel 11, har stort rom for skjønn ved spørsmålet om hvordan de ivaretar sikringsplikten og forsamlingsfriheten. Det finnes ikke rettspraksis som tilsier at utsettelser eller avlysninger basert på reelle terrortrusler er i strid med artikkel 11. Det er særlig generelle bestemmelser om regulering av forsamlinger som kan brukes som

---

<sup>117</sup> Rapporten fra s. 259 og s. 228.

<sup>118</sup> Rapporten s. 231.

<sup>119</sup> Pkt. 5.2.8.

<sup>120</sup> *Communaute genoise d'action syndicate (CGAS) v. Sveits*.

<sup>121</sup> Pkt. 5.2.3.

«hidden obstacles» for ytringskontroll. Anbefaling av avlysning i form av en utsettelse basert på reell fare for terrorangrep reiser ikke de samme spørsmål om sensur eller nedkjølende effekt.

Etter NIMs syn aktualiserte situasjonen også plikten til å verne om retten til liv etter EMK artikkel 2. Rettspraksis etter artikkel 2 viser at myndighetene må ha anledning til å utøve skjønn under tidspress. Vurderingene ble gjort i en uoversiktlig situasjon hvor det måtte fattes raske avgjørelser på utilstrekkelig faktagrunnlag, og hvor det var ulike, men legitime politifaglige vurderinger av hva som var det beste handlingsalternativet for å møte den alvorlige risikoen som forelå. At risikoen rent faktisk ikke materialiserte seg i enda et angrep, kan ikke være avgjørende. Vurderingen må basere seg på trusselbildet slik det fremstod for beslutningstakere som måtte foreta vanskelige avveininger under tidspress. I slike tilfeller følger det av praksis fra EMD at myndighetene har et stort handlingsrom, og at kunnskap i ettertid om eventuelle feilvurderinger ikke uten videre innebærer at det er begått et menneskerettsbrudd.

EMD legger også stor vekt på *arten* av et inngrep. Vi har i punkt 4.2 drøftet spørsmålet om en slik anbefaling som det er snakk om her kan være et inngrep, og er i tvil om det. Om det er et inngrep, er det uansett helt i nedre sjikt av slike. Det er dessuten midlertidig – en utsettelse, og ingen anbefaling om varig avlysning. Det er heller ikke noe «blanket ban». Arten av inngrep trekker klart i retning av forholdsmessighet.

Virkningene av inngrep er viktige, både for de personer som rammes og den mer generelle nedkjølingseffekten. NIM deler fullt ut utvalgets oppfatning om at det må ha vært opprørende å oppleve utsettelsen. NIM finner grunn til å understreke dette særlig, siden vi til tross for dette gir uttrykk for andre menneskerettslige vurderinger enn utvalget.

Utsettelsen hadde åpenbart også en nedkjølende effekt, selv om det ble gjennomført markeringer til tross for utsettelsen. NIM vil likevel peke på to forhold som påvirker måten denne nedkjølende effekten virker inn i en forholdsmessighetsvurdering. Det ene er at disse virkningene, gitt anbefalingens og utsettelsens begrunnelse, kan tenkes forårsaket av terrortrusselen i seg selv, og ikke bare av utsettelsen.

Det andre er hvilken *mereffekt* det hadde å fremsette en anbefaling i stedet for å gi en ren informasjon om trusselbildet. Det å gi slik informasjon ville uansett vært rettmessig. Som nevnt i punkt 3, var myndighetene sannsynligvis også menneskerettslig forpliktet til å gi slik informasjon. Det er ikke helt lett å se for seg hva som bedre kunne ivareta det «minste inngreps prinsipp» enn det anbefalingen gjorde. Det er ikke klart for NIM at en ren informasjon om trusselbildet, og om politiets syn på sin mulighet til å ivareta deltakerens sikkerhet i den situasjonen som forelå, ville stilt deltakerne i en annen og bedre stilling enn den de ble satt i.



Begge disse forholdene trekker i retning av at den nedkjølende effekten av utsettelsen ikke kan være avgjørende i denne konkrete forholdsmessighetsvurderingen.

Samlet sett er det NIMs vurdering at en situasjon som beskrevet gjennom de faktiske premisser utvalget og NIM har lagt til grunn, ikke er tilstrekkelig til å konkludere med at et inngrep er uforholdsmessig, slik kriteriene for en slik vurdering er utpenslet av EMD.

NIM tar ikke stilling til utvalgets kritikk av prosessen, prinsipper for krisehåndtering og krisekommunikasjonen. Våre innvendinger gjelder kun om dette rettslig sett er å anse som et menneskerettighetsbrudd.

Vi ser det som viktig å tilkjenne vår menneskerettslige vurdering på grunn av den risikoen fraværet av å se den menneskerettslige sikringsplikten i sammenheng med forsamlingsfriheten kan innebære: Dersom spørsmålet om inngrep i forsamlingsfriheten sees isolert, uten å trekke inn sikringsplikten, kan dette i fremtiden bidra til at myndighetene blir for tilbakeholdne med å gi informasjon, råd og anbefalinger basert på den kunnskapen de har om terrorfare. Skytingen den 25. juni 2022 viser at en slik terrorfare *også* kan utgjøre en særdeles alvorlig trussel mot skeives rettigheter og liv.<sup>122</sup> Denne risikoen gjør at vi finner det nødvendig å synliggjøre vår rettslige oppfatning, selv om dette innebærer en annen konklusjon enn utvalgets om menneskerettighetsbrudd. NIMs rettslige konklusjon er trukket uavhengig av den kritikken som er fremmet i rapporten generelt, herunder kritikken av saksbehandlingen knyttet til anbefalingen om utsettelse.

## **6. Ivaretagelse av diskrimineringsforbudet i EMK artikkel 14**

### **6.1. Innledning**

Utvalget drøfter spørsmålet om de skeive miljøene ble utsatt for diskriminering. Dette er også et viktig spørsmål å ta med i de videre diskusjonene om hvorvidt skeives rettigheter blir godt nok ivaretatt i utøvelsen av blant annet forsamlingsfriheten. Uansett om det som skjedde 25.–27. juni var i strid med det menneskerettslige diskrimineringsforbudet, er det viktig at politiet har høy grad av bevissthet omkring hvilke handlinger som kan komme til å utgjøre diskriminering.

### **6.2. Hva er diskriminering**

Termen «diskriminering» er inntatt i flere av menneskerettighetskonvensjonene, og noen konvensjoner inneholder en egen definisjon av begrepet. Den underliggende hoveddefinisjonen er *usaklig forskjellsbehandling på bakgrunn av gruppebaserte*

---

<sup>122</sup> Uten sammenlikning for øvrig var dette et av momentene som dannet grunnlaget for EMDs konklusjon om at russiske myndigheter krenket sikringsplikten etter EMK artikkel 2 i saken som ble anlagt i kjølvannet av Beslan-skytingen i *Tagayeva m.fl. v. Russland* (26562/07).

*kjennetegn*. Det er ikke tvilsomt at selve diskrimineringsgrunnlaget «other status» i EMK artikkel 14 omfatter skeive.<sup>123</sup> I likestillings- og diskrimineringsloven er videre blant annet diskrimineringsgrunnlagene seksuell orientering, kjønnsidentitet, kjønnsuttrykk, samt kombinasjoner av disse grunnlagene, tatt inn.

Diskrimineringsvernet inngår som en sentral del av menneskerettighetene. Utvalget drøfter EMK artikkel 14, som er en såkalt aksessorisk diskrimineringsregel. Aksessoriske diskrimineringsvern innebærer at diskrimineringsbestemmelsen ikke kan krenkes *isolert*, det må dreie seg om diskriminering sett i sammenheng med en eller flere av de øvrige rettighetene i konvensjonen. I dette tilfellet kan både artikkel 2 om retten til liv og artikkel 11 om forsamlingsfrihet tenkes å være berørt. Det er imidlertid ikke et krav at den andre rettigheten skal være *brutt* for at diskrimineringsvernet skal gjelde: Ifølge EMD kan diskrimineringsforbudet i EMK artikkel 14 være krenket selv om det ikke foreligger brudd på den andre rettigheten.<sup>124</sup>

Et første spørsmål i en diskrimineringsvurdering er om man står ovenfor en *forskjellsbehandling av like tilfeller* eller en *likebehandling av forskjellige tilfeller*. Det første er mest praktisk, og det som anføres oftest. Utvalget legger til grunn at det i denne saken foreligger forskjellsbehandling av like tilfeller.<sup>125</sup>

Forskjellsbehandling kan være både direkte og indirekte. Etter flere av de internasjonale menneskerettighetskonvensjonene vil forskjellsbehandling på grunn av ett av diskrimineringsgrunnlagene, som har som *årsak* eller *virkning* at en person ikke får oppfylt sine rettigheter på samme måte som andre, være diskriminering.<sup>126</sup> Også tiltak som rammer en gruppe uproporsjonalt dårlig kan anses som diskriminering selv om det ikke er gjort med en diskriminerende hensikt.<sup>127</sup>

Forskjellsbehandling er ikke diskriminering dersom forskjellsbehandlingen er *saklig og forholdsmessig*. Ordlyden i Grunnloven § 98 annet ledd tydeliggjør dette gjennom et forbud mot usaklig og uforholdsmessig forskjellsbehandling. I de internasjonale menneskerettighetskonvensjonene kan dette vilkåret leses ut av konvensjonsorganenes praksis. I EMDs praksis formuleres dette som et krav til at forskjellsbehandlingen må være objektivt og saklig begrunnet.<sup>128</sup> Konkret deles vurderingen i to: et spørsmål om det foreligger et legitimt formål bak forskjellsbehandlingen, og et spørsmål om forskjellsbehandlingen er nødvendig for å oppnå det legitime formålet.

---

<sup>123</sup> Se bl.a. *A.M. m.fl. v. Russland* (47220/19), avsn. 73 og *Association ACCEPT m.fl. v. Romania* (19237/16), avsn. 99.

<sup>124</sup> Se f.eks. *Kafkaris v. Kypros* (21906/04), avsn. 159.

<sup>125</sup> Rapporten s. 258-259.

<sup>126</sup> Se f.eks. FNs konvensjon om avskaffelse av alle former for rasediskriminering (RDK) art. 1.

<sup>127</sup> Jf. RDK art. 1 som viser til både «årsak» og «virkning» av en handling. Se også EMDs dom *S.A.S v. France* [GC] (43835/11), avsn. 161.

<sup>128</sup> Se f.eks. *Berkman v. Russland* (46712/15), avsn. 48.

### 6.3. Forskjellsbehandling av like tilfeller

Det første spørsmålet som må stilles er *i hvilke tilfeller det foreligger en forskjellsbehandling*. Diskrimineringsvernet inntreffer i utgangspunktet når det er forskjellsbehandling av like tilfeller. Dette vil kunne være tilfellet der sikkerhetssituasjonen for de ulike arrangementene mellom 25. og 27. juni var den samme, men hvor arrangementene likevel ble behandlet ulikt.

Utvalget har lagt til grunn at solidaritetsmarkeringen var et sammenliknbart arrangement med andre arrangementer, som en landskamp i fotball og en utendørs rockekonsert, som fant sted i samme periode. Det legges implisitt til grunn i utvalgets rapport at arrangementene (solidaritetsmarkering på Rådhusplassen, fotballkamp på Ullevål stadion, utendørskonsert på Ekeberg) framsto som like den 27. juni – altså at forskjellsbehandlingen besto i anbefalingen om å utsette bare ett av tre arrangementer (selv om to av disse tre store arrangementene var avsluttet den 25.juni). Utvalget skriver om avlysningen/utsettelsen av solidaritetsmarkeringen den 27. juni:

*«De skeive miljøenes pride-arrangementer ble anbefalt avlyst, ikke andre miljøers arrangementer. Det innebærer at det ble lagt begrensninger på de skeive miljøenes muligheter for å bruke sin ytrings- og forsamlingsfrihet som ikke ble lagt på andre miljøer.»*

Utvalget finner at anbefaling av utsettelse av pride-paraden den 25. juni *ikke* var diskriminering i strid med artikkel 14 (til tross for at andre arrangementer samme dag ikke ble anbefalt utsatt). Når utvalget finner at avlysningen den 25. juni ikke var diskriminering, mens avlysningen av solidaritetsmarkeringen den 27. juni *var* diskriminering, er det nærliggende å anta at utvalget legger vekt på at både solidaritetsmarkeringen (den 27. juni) og konserten/fotballkampen (den 25. juni) var *statiske* arrangementer i motsetning til pride-paraden (som ikke var et statisk arrangement, men som ville vært et opptog gjennom byen).

NIM har ingen forutsetning for å vurdere konkret om disse tre arrangementene sikkerhetsmessig sett var like, men stiller spørsmål ved utvalgets konklusjon på dette punktet. Selv om både rockekonserten Tons of Rock, fotballkampen på Ullevål og solidaritetsmarkeringen var statiske arrangementer, ble konserten og fotballkampen holdt innenfor sperringer. Dette var arrangementer med billettsalg, og man hadde derfor bedre mulighet for kontroll med antall deltakere og hva de hadde med seg inn til arrangementene. Solidaritetsmarkeringen ville vært en samling av mennesker i Oslo sentrum uten annen kontroll enn tilstedeværelse av politi. Det er derfor etter NIMs syn usikkert om det forelå en forskjellsbehandling av like tilfeller.

#### 6.4. Forholdsmessig forskjellsbehandling

Hvis man likevel legger til grunn at det forelå en forskjellsbehandling av like tilfeller, blir spørsmålet om forskjellsbehandlingen forfulgte et legitimt formål og om den var nødvendig for å oppnå det legitime formålet – altså om den var forholdsmessig.

Utvalget skriver:

«Utvalget har også vurdert om beslutningen om å anbefale avlysning av pride-paraden og tilknyttede arrangementer, mens andre arrangementer ikke ble anbefalt avlyst, medførte at politiet diskriminerte de skeive miljøene. Spørsmålet er om de skeive miljøenes bruk av forsamlingsfriheten ikke ble like godt sikret som andre miljøers bruk av sin forsamlingsfrihet, jf. EMK artikkel 14. Ved vurderingen av om det foreligger diskriminering i strid med EMK artikkel 14, vil et avgjørende moment være om forskjellsbehandling er saklig og rimelig, om den ivaretar legitime formål, og om det er forholdsmessighet mellom tiltak og de formål de skal ivareta.»<sup>129</sup>

Utvalget finner at det om morgenen den 25. juni var «større frykt for ytterligere angrep mot det skeive miljøet enn andre grupper i samfunnet» og at det derfor *ikke* var diskriminering i strid med EMK artikkel 14 å anbefale utsettelse av pride-paraden uten samtidig å anbefale avlysning av en utendørskonsert og en fotball-landskamp.<sup>130</sup>

Utvalget finner imidlertid at anbefalingen om avlysning eller utsettelse av solidaritetsarrangementet den 27. juni, «uten å anbefale avlysning av større statiske arrangementer i dagene etter angrepet natt til 25. juni» var et brudd på diskrimineringsforbudet EMK artikkel 14.<sup>131</sup>

Utvalget legger til grunn at myndighetenes begrunnelse for anbefalingene begge dager var fare for sikkerheten. Men i vurderingen av den 27. juni skriver utvalget at det ikke var noen selvfølge at «et følgeangrep skulle være rettet mot de skeive miljøene.» Ut ifra det faktum utvalget baserer seg på, antar NIM at politiet mente at sikkerhetstrusselen først og fremst var rettet mot de skeive miljøene, selv om utvalget også påpeker at terrorhandlinger i andre land hadde vært rettet mot for eksempel rockekonsserter.

Utvalget synes uansett å legge til grunn at det var større grunn til å anta at de skeive miljøene var i fare den 25. juni enn de var to dager senere. Utvalget har ikke beskrevet det faktiske grunnlaget for denne vurderingen detaljert nok til at NIM kan ha noen egen oppfatning av dette. Vi noterer likevel at enkelte momenter trekker i motsatt retning. Blant annet var trusselnivået høyere den 27. juni enn det hadde vært da man anbefalte

---

<sup>129</sup> Rapporten s. 252.

<sup>130</sup> Rapporten s. 252.

<sup>131</sup> Rapporten s. 259.

avlysning av paraden den 25. juni – trusselnivået ble satt opp etter avlysningen den 25. juni.

Anbefalingen om å utsette solidaritetsmarkeringen den 27. juni, uten å anbefale utsettelse av andre større statiske arrangementer, ble av utvalget vurdert som en forskjellsbehandling av skeive som var *uforholdsmessig*. Om vurderingen av solidaritetsmarkeringen, sier utvalget at det ble antatt at de skeive miljøene var særlig utsatt for et angrep, men at denne antakelsen var så usikker at «utvalget ikke er overbevist om at det var saklig og rimelig grunn til å forskjellsbehandle solidaritetsmarkeringen og avslutningen av Tons of Rock.»<sup>132</sup>

Når utvalget kommer til at avlysningen eller utsettelsen av solidaritetsmarkeringen den 27. juni var uforholdsmessig, mens avlysningen av selve pride-paraden ikke var det, kan det spørres om utvalget mener at selve *inngrepet* overfor de skeive miljøene var større den 27. juni. Dette kan det nok argumenteres for. Tidspunktet for solidaritetsmarkeringen, kort tid etter selve hendelsen, var satt nettopp for at folk skulle kunne treffes, sørge og være sammen. For mange opplevdes derfor utsettelsen av solidaritetsmarkeringen som tyngre, og dermed som et større inngrep, enn avlysningen av pride-paraden den 25. juni. I lys av den potensielle sikkerhetstrusselen, er NIM likevel usikker på om avlysningen utgjorde en uforholdsmessig forskjellsbehandling.

#### 6.5. Relevans av kommunikasjonssvikt eller misforståelse

Det synes som utvalgets antakelse om at anbefalingen den 27. juni var basert på en *misforståelse* bidrar til konklusjonen om diskriminering. Implikasjonen er at en anbefaling basert på feil grunnlag er uforholdsmessig og derfor utgjør usaklig forskjellsbehandling. Utvalget konkluderer med at anbefalingen om utsettelse var basert på legitime formål, men at det ikke var et rimelig forhold mellom inngrepet og formålet det skulle ivareta.<sup>133</sup>

NIM understreker at vi ikke tar stilling til utvalgets konklusjon om at anbefalingen den 27. juni kunne være basert på en misforståelse eller på sviktende grunnlag. NIMs poeng er at det åpenbart var en situasjon med et uavklart sikkerhetsbilde *uavhengig* av kommunikasjonen eller misforståelsen mellom POD og Oslo politidistrikt. I slike situasjoner har statens myndigheter et betydelig handlingsrom menneskerettslig.

Rettspraksis fra EMD underbygger dette. NIM viser her til omtalen av *Lashmakin m.fl. mot Russland* i punkt 4.2. Som nevnt fant domstolen at det i den saken forelå et brudd på EMK artikkel 11 og viste til at myndighetene brukte henvisninger til sikkerhetshensyn

---

<sup>132</sup> Rapporten s. 259.

<sup>133</sup> Rapporten s. 259.

selektivt for å begrense «anti-government public assemblies». EMD fant i denne saken ikke grunn til å vurdere brudd på EMK artikkel 14 sammenholdt med artikkel 10 eller 11.

I en annen sak for EMD, hvor myndighetene i Georgia ikke hadde gjort nok for å beskytte en demonstrasjon for skeives rettigheter, sa domstolen at politiets håndtering av demonstrasjonen bidro til «official acquiescence of connivance in hate crimes».<sup>134</sup> Her hadde politiet blant annet åpnet sperringene og sluppet voldelige motdemonstranter løs på de som demonstrerte. I denne saken fant EMD brudd på både artikkel 3, 11 og 14. Det er ingen mistanke om slike motiver i håndteringen av 25–27. juni 2022. Utvalget sier eksplisitt at slike hensyn ikke gjorde seg gjeldene i vurderingene.

EMD har i flere saker lagt vekt på myndighetenes relativt store handlingsrom i reguleringen av demonstrasjoner:

«While it is the duty of Contracting States to take reasonable and appropriate measures to enable lawful demonstrations to proceed peacefully, they cannot guarantee this absolutely and they have a wide discretion in the choice of the means to be used. In this area the obligation they enter into under Article 11 of the Convention is an obligation as to measures to be taken and not as to results to be achieved.»<sup>135</sup>

Poenget her er at selv om anbefalingen skulle være gitt på feil grunnlag, var antakelig sikkerhetssituasjonen likevel av en slik karakter at myndighetenes handlingsrom var stort.

## 6.6. Oppsummering

Basert på ovennevnte analyse av praksis fra EMD i diskrimineringsaker, samt de faktiske opplysningene utvalget har basert seg på, er det etter NIMs oppfatning ikke tilstrekkelig grunnlag for å konkludere med at anbefalingen om utsettelse av solidaritetsmarkeringen den 27. juni utgjorde en krenkelse av EMK artikkel 14 om forbud mot diskriminering sett opp mot artikkel 11. Det skyldes for det første at det er usikkert om det forelå en forskjellsbehandling, og for det andre at det er usikkert om en eventuell forskjellsbehandling, slik EMD tolker begrepet, var uforholdsmessig.

Den tvilen som oppstod om hvorvidt det forelå en forskjellsbehandling mellom solidaritetsmarkeringen på den ene siden og andre arrangementer på den andre siden, taler uansett for at politiets vurderinger og begrunnelser bedre bør kunne etterprøves, se punkt 7.3. Utvalget har pekt på problemstillinger knyttet til diskriminering av skeive.

---

<sup>134</sup> *Women's Initiatives Supporting Group m.fl. v. Georgia* (73204/13 og 74959/13).

<sup>135</sup> *Plattform «Ärzte für das Leben» v. Østerrike* (10126/82), avsn. 34. Se også *Kudrevičius m.fl. v. Litauen*, avsn. 159 og *Giuliani og Gaggio v. Italia [GC]* (23458/02), avsn. 251.

Det er viktig at politiet for senere tilfeller vurderer om det er mulig å nedfelle retningslinjer for vurderinger av like og ulike tilfeller, for bedre etterprøvnbarhet.

## **7. Innspill til videre oppfølging**

### **7.1. Innledning**

Utvalget har anbefalt at politiet «foreta[r] grundige vurderinger av om råd og anbefalinger krenker menneskerettslige forpliktelser». Det er viktig at forsamlingsfriheten til sårbare minoriteter, deriblant skeive, ivaretas av myndighetene. Dette forutsetter blant annet at det foretas grundige vurderinger av menneskerettslige rammer for myndighetsutøvelse. POD har anmodet NIM om å komme med innspill til hvordan politietaten kan foreta nettopp slike grundige vurderinger av om og i hvilken grad politiets råd og anbefalinger kan krenke menneskerettslige forpliktelser. NIMs rettslige gjennomgang av utvalgets rapport er foretatt med sikte på å få frem kriterier som bør hensyntas når politiet vurderer menneskerettslige grenser.

Det er NIMs oppfatning at 25. juni-utvalgets gjennomgang av kommunikasjon og beslutningsprosess er viktig og konstruktiv, uansett om det som beskrives i rapporten til utvalget er å anse som menneskerettighetsbrudd eller ei. NIMs syn er som nevnt at ikke enhver kommunikasjonssvikt eller saksbehandlingsfeil er tilstrekkelig til at det foreligger menneskerettighetsbrudd, og at det ikke foreligger slike brudd her. Utvalgets identifisering av slike feil eller mangler er likevel viktige – det er nettopp de som danner grunnlaget for læring, og for at krav til intern kommunikasjon og transparente beslutningsprosesser ivaretas bedre i fremtiden.

### **7.2. Balansering av rettigheter**

Som gjennomgangen har vist, har hovedpoenget med NIMs utredning vært å anskueliggjøre forholdet mellom de ulike menneskerettighetene som er i spill når det må fattes beslutninger om arrangementer i situasjoner med terrorfare eller annen overhengende fare. NIMs vurdering er at anbefalingen om å utsette solidaritetsmarkeringen, gitt det risikobildet som forelå, kan anses som et utslag av en menneskerettslig forpliktelse til å beskytte retten til liv. Dette er et poeng som ikke drøftes i utvalgets rapport.

Kombinert med utvalgets konklusjon om at anbefalingen om utsettelse krenket forsamlingsfriheten, kan denne utelatelsen medføre en viss risiko for at myndighetene fremover vil kvie seg for å gi anbefalinger basert på sikkerhets- eller risikovurderinger. Dette kan igjen ha klare negative konsekvenser for liv og sikkerhet både for utsatte grupper og for andre. God menneskerettslig ivaretagelse forutsetter etter NIMs oppfatning derfor at disse forpliktelsene ses i sammenheng.

For at politiet skal gjøre dette på en god måte, kreves grundige analyser av hvordan disse rettighetene balanseres. Gjennomgangen har vist at det er lite konkret rettspraksis fra EMD om dette, men politiet bør sette av ressurser til å holde seg løpende oppdatert om eventuelle slike tilfeller i domstolens praksis.

Etter NIMs oppfatning kan det også være grunnlag for å anskueliggjøre dette rettighetsdilemmaet i dialog med politidistriktene, slik at beslutningstakere lokalt også har en viss kunnskap om det som kan være vanskelige rettighetsavveininger i praksis. Dette formålet kan for eksempel ivaretas gjennom dilemmatrening og andre kompetansehevingsstrategier. Erfaringene fra 25. juni kan gi en god plattform for fremtidig læring.

### 7.3. Saksbehandling og notoritet

Rettspraksis fra EMD viser at domstolen slår ned på tilfeller hvor myndighetene bruker sikkerhetsrisiko som vikarierende argument for å begrense uønskede synspunkter.<sup>136</sup> Dette henger som nevnt sammen med domstolens skille mellom innholdsbaserte restriksjoner, hvor domstolskontrollen er streng, og restriksjoner knyttet demonstrasjonenes mer praktiske innretning, hvor statene har en vesentlig større skjønnsmargin.

Selv om 25. juni-utvalget ikke fant vikarierende motiver bak utsettelsen av minnemarkeringen i Oslo, er det viktig at regelverk best mulig sikrer mot dette. Dette fordrer at beslutningsprosesser om utsettelse eller avlysning av arrangementer er *forsvarlige og transparente*. Dette reiser igjen spørsmål om hvilke krav som stilles til skriftlige begrunnelser i slike situasjoner. Basert på utvalgets rapport, synes det å være liten skriftlig notoritet rundt de vurderinger som ble gjort. Det er forståelig at det i en akutt situasjon hvor beslutninger må fattes raskt, ikke kan stilles for høye krav til skriftlig saksbehandling. Samtidig ville det vært mulig å nedfelle begrunnelser for beslutninger skriftlig i ettertid. Dette vil bedre sikre notoritet og etterprøvbarehet, og samtidig ivareta operative behov og hensynet til effektiv beslutningstaking.

Dette ville også bidratt til å sikre muligheten for bedre kontroll av beslutningsgrunnlaget, for eksempel av Stortinget eller av domstolene. Tilgang på effektive rettsmidler i møte med restriksjoner i forsamlingsfriheten er viktig for å motvirke vilkårlig myndighetsutøvelse. Venezia-kommisjonens *Guidelines on freedom of peaceful assembly* inneholder flere anbefalinger om dette, se blant annet punkt 27:

«Legal remedies and accountability of the decision-making authority. Those seeking to exercise the right to freedom of peaceful assembly should have recourse to a prompt and effective remedy against decisions allegedly

---

<sup>136</sup> For eksempel *Lashmankin m.fl. v. Russland*.



disproportionately, arbitrarily or illegally restricting or prohibiting assemblies. Court decisions should be issued in a timely manner, so that the appeal or challenge can be resolved before the assembly is planned to take place.»<sup>137</sup>

Slik kontroll forutsetter at regelverk og de enkelte beslutningene er klare og transparente, slik Veneziakommisjonen omtaler i punkt 26 i de samme anbefalingene.

Dette har også en klar side til drøftelsen om anbefalinger å anse som inngrep i menneskerettigheter eller ikke. Som nevnt, vil tydelig kommunikasjon om hvilke typer beslutninger som er bindende, og hvilke som kun er anbefalinger, også være sentralt i den videre oppfølgingen.

Veneziakommisjonen viser også til at myndighetene bør «keep records» av beslutningsprosessene:

«Any decision to restrict or prohibit an assembly should be based on legislation that reflects applicable standards and clearly describes the decisionmaking procedures. State authorities should also keep records to ensure transparency in their decision-making processes.»

Dette vil også bidra til å minke uklarheter om hva som er de rettslige konsekvensene av den informasjonen som formidles.

Dersom det besluttes en restriksjon i forsamlingsfriheten må denne begrunnes slik at det kan vurderes om vilkårene for dette er oppfylt, jf. også Veneziakommisjonens punkt 135.

Veneziakommisjonen omtaler krav til regelverk særlig i anbefalingenes punkt 96 og 97. Her heter det blant annet at «The mandate, duties and powers of the authority responsible for making decisions in relation to the holding of assemblies should be clearly stated in law». Vi peker her på våre anbefalinger nedenfor om henholdsvis instruksjonsmyndighet i justissektoren og politilovens regulering.

#### 7.4. Instruksjonsmyndighet i justissektoren

I kapittel 19.4 gjennomgår 25. juni-utvalget PODs instruksjonsadgang og begrensninger i denne. NIM har ikke foretatt egne vurderinger av dette. Vi er likevel enige med utvalget i at reglene om instruksjonsmyndighet i justissektoren bør være så klare og tydelige som mulig.

I vår gjennomgang av sikringsplikten etter EMK artikkel 2 har vi pekt på at det må foretas vurderinger både av risiko/trusler, og av om mottiltak mot slike risikoer er adekvate. Politiet har innenfor dette et faglig handlingsrom.

---

<sup>137</sup> Veneziakommisjonen og OSCE/ODHIR, *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly (3rd edition)*, CDL-AD(2019)017rev.

Vi har også understreket at det kan være særlig utfordrende å ta stilling til situasjoner hvor sannsynligheten for at noe inntre er lav eller usikker, men hvor konsekvensene i så fall er svært store, slik som ved en trussel om terror. Spørsmål om arrangementer bør anbefales avlyst eller utsatt av hensyn til deltakernes liv kan i slike situasjoner trolig også reise spørsmål ut over det rent operasjonelle og taktiske. Vi har ikke holdepunkter for at menneskerettighetene setter grenser for hvem som kan treffe slike avgjørelser, så lenge avgjørelsene ellers oppfyller de kravene vi har beskrevet.

Det bør uansett ikke være tvil om hvilke organer som har kompetanse til å ta endelig stilling til disse spørsmålene. Instruksjonsmyndighet i justissektoren bør derfor i nødvendig grad gjennomgå og eventuelt avklares. PODs instruksjonsadgang er en del av dette.

### 7.5. Politilovens regulering

Som gjennomgått i punkt 2 er det uklart for NIM hvordan anbefalingen om utsettelsen av solidaritetsmarkeringen den 27. juni muntlig ble kommunisert til arrangørene, og hvordan budskapet egentlig ble oppfattet. En kilde til denne usikkerheten, er at det er uklart ut fra utvalgets vurdering hvilken betydning vilkårene i tillatelsen til markeringen kan ha hatt for arrangørenes tolkning av anbefalingen.

Uansett hva som var situasjonen her, eksponerer usikkerheten et poeng politiet bør være oppmerksomme på i sin kommunikasjon i tilknytning til «doble» arrangementer – altså arrangementer som inneholder elementer vernet av forsamlings- og ytringsfriheten, og som i tillegg har kulturelle, underholdningsmessige eller kommersielle sider som ikke nødvendigvis nyter samme vern. Slike arrangementer kan falle inn under både politiloven § 11 og 14 nr. 4 samtidig. Pride-arrangementer er et typisk eksempel, men også andre typer markeringer kan aktualisere det samme (for eksempel konsert- eller kulturarrangementer 1. mai, ulike FN-dager eller religiøse høytider).

Politiets (og kommunen som grunneiers) mulighet til å stille vilkår for tillatelse til ordinære arrangementer etter politiloven § 14 er langt større enn adgangen til å forby eller stille vilkår for arrangementer vernet av forsamlingsfriheten etter § 11. Det gjør at politiet, ved håndtering av arrangementer som også har innhold som er vernet av forsamlingsfriheten, må være bevisst på hvordan vilkårene i tillatelser utformes. Det er også viktig å være bevisst på hvordan øvrig kommunikasjon (anbefalinger og råd knyttet til sikkerhet, eller anvisninger for å ivareta ro, orden og sikkerhet på stedet) forholder seg til tillatelsesvilkårene, slik at det ikke oppstår misforståelser som i realiteten gjør at forsamlings- og ytringsfriheten blir skadelidende.

Adgangen til å forby eller stille vilkår til arrangementer eller markeringer vernet av forsamlingsfriheten, fremgår som nevnt av politiloven § 11, tredje og fjerde ledd. Ved

opplæring i denne bestemmelsens rekkevidde, bør man være oppmerksom på en tilleggsutfordring – nemlig at ordlyden i tredje ledd ikke kan tas på ordet. Den må leses i lys av blant annet forbudet mot forhåndssensur i Grl. § 100, fjerde ledd.<sup>138</sup> Dette gjør at det kun er ulovlige *handlinger* som kan berettige forbud eller stansing, ikke ulovlige *ytringer*.

Hvis man først er i gang med en kompetanseheving i politiet og justissektoren knyttet til denne bestemmelsens rekkevidde, bør man vurdere en lovendring her: Det er generelt uheldig å ha straffebelagte inngrepshjemler på forsamlings- og ytringsfrihetens område som tilsynelatende hjemler større inngrep enn det de faktisk gjør. NIM anbefaler derfor at Justis- og beredskapsdepartementet vurderer hvordan dette punktet i politiloven § 11 kan utformes mer presist i tråd med forsamlingsfriheten. Både problemstillingen med kommunikasjon knyttet til «doble» arrangementer, og ordlydsuklarheten i § 11, 3. og 4. ledd bør kommuniseres til alle politidistrikter.

#### 7.6. Likebehandling

Denne saken har vist at det kan oppstå spørsmål om forskjellsbehandling dersom det er aktuelt med tiltak som gjelder bare bestemte forsamlinger. Politiet bør vurdere om det er mulig å sikre at det foretas en vurdering av om andre forsamlinger berøres av den samme begrunnelsen, og kort forklare hvorfor dette eventuelt ikke er tilfellet, slik at både vurderingen og begrunnelsen kan etterprøves.

#### 7.7. Nasjonal kompetanse

Mye av 25. juni-rapporten dreier seg, naturlig nok, om arrangementene som skulle vært avholdt i Oslo. Oslo politidistrikt har omfattende erfaring på området, og sannsynligvis mer erfaring enn mange andre steder i landet. Ved behandlingen av den nasjonale anbefalingen om utsettelse av alle pride-arrangementer 28.–29. juni går utvalget kort gjennom virkninger dette fikk andre steder i landet. For eksempel ble det avlyst et møte i FRIs nystartede fylkeslag i Møre og Romsdal.<sup>139</sup>

Etter NIMs syn kan det være grunn til å styrke kompetansen på demonstrasjons- og arrangementshåndtering i andre politidistrikter, slik at borgernes vern om forsamlings-

---

<sup>138</sup> Også departementet er klar over denne uklarheten, se St. meld. 26 (2003-2004) pkt. 5.8.4: «Etter departementets oppfatning kan ordlyden i politiloven § 11 tredje ledd i dag virke noe uklar. Siste del av bestemmelsen («det formål som tilsiktes fremmet eller måten dette skjer på, strider mot lov») kan leses slik at det er adgang til å nedlegge forbud mot en demonstrasjon i tre tilfeller: 1) Det som søkes oppnådd som en videre følge av demonstrasjonen, er ulovlig. Det kreves for eksempel dødsstraff med tilbakevirkende kraft i en konkret sak, jf. NOU 1999: 27 s. 176. 2) (Rene) handlinger som foretas under demonstrasjonen, vil være ulovlige. 3) Ytringer som faller under demonstrasjonen, vil være ulovlige. Det bør fortsatt være adgang til å gripe inn på forhånd i tilfelle nr. 2. Departementet finner ikke grunn til å gi uttrykk for hvordan den eksisterende bestemmelsen skal forstås, men tar sikte på å fremme et lovforslag på bakgrunn av en ny grunnlovsbestemmelse.» Se også Innst. S 270 (2003-2004), pkt. 5.5.1, der komiteen følger opp dette med å forutsette «at bestemmelsen ikke er til hinder for å gripe inn mot ulovlige handlinger i tilknytning til en demonstrasjon». Noe slikt lovforslag ble aldri fremmet.

<sup>139</sup> Rapporten s. 261.

og ytringsfriheten ivaretas like godt i hele landet. Dette gjelder selvsagt ikke bare ved spørsmål om utsettelse eller avlysning ved trusler, men også hvordan politiet best mulig kan bidra til en effektiv bruk av forsamlingsfriheten. Dette kan eksempelvis gjennomføres ved en form for nasjonal kompetanseheving, eller gjennom samarbeid med kommunene. En annen mulighet er å utvikle nasjonalt malverk som kan sikre bredere begrunnelser når det gis anbefalinger om gjennomføring av arrangementer og tydeliggjøre rammene for myndighetsutøvelsen som kan begrense usikkerhet hos arrangørene.

### 7.8. Funksjonshemmedes ytrings- og forsamlingsfrihet

Utvalget har særlig pekt på at anbefalingen kunne volde problemer for deltakere som var avhengige av personlige assistenter, som ikke kunne pålegges å delta på et arrangement som politiet anbefalte avlyst av sikkerhetsgrunner.<sup>140</sup>

Funksjonshemmede støter på mange barrierer for deltakelse i det politiske og offentlige rom, og kan mangle fysisk tilgang til ytringsarenaer.<sup>141</sup> Politiet bør generelt være oppmerksom på om for eksempel anvisninger eller anbefalinger får særlig virkning for funksjonshemmede.

### 7.9. Kommunikasjon, dialog og tillit

NIM har ikke gjort selvstendige vurderinger av de faktiske beslutningsprosessene eller dialogen mellom de involverte aktørene, siden vårt bidrag er en rent rettslig analyse. Derfor har vi, som nevnt ovenfor, heller ikke hatt direkte dialog med berørte skeive sivilsamfunnsorganisasjoner eller myndigheter i prosessen med denne utredningen.

Det er imidlertid klart fra utvalgets rapport at menneskerettslig myndighetsutøvelse forutsetter god dialog, kommunikasjon og tillit. Utvalget fremmer en rekke anbefalinger om dette, som NIM viser til.

En undersøkelse gjennomført av politiet i 2022 viste at skeives tillit til politiet er lav.<sup>142</sup> Utvalgets konklusjoner om at angrepet kunne vært avverget, i kombinasjon med utvalgets konklusjoner om at anbefalingen om utsettelse av solidaritetsmarkeringen var et menneskerettighetsbrudd, vil antakelig også kunne forsterke dette. Et sentralt ledd i oppfølgingen av utvalgets rapport, som også berører menneskerettslige sider, er at det legges en god strategi for dialog med skeive miljøer som kan bygge tillit, og som igjen kan forbedre saksbehandlingen og dialogen ved eventuelle fremtidige hendelser. Dette handler også om praktiske spørsmål som kontaktpersoner i POD og politidistriktene som

---

<sup>140</sup> Rapporten s. 255.

<sup>141</sup> Blant annet omtalt i NIMs rapport *Funksjonshemmedes ytringsfrihet, åtte utfordringer*, 2022, tilgjengelig [her](#). Se også Venice Commission og OSCE/ODIHR, *Guidelines of Peaceful Assembly (3<sup>rd</sup> Edition)*, avsn. 106.

<sup>142</sup> Undersøkelsen er ifølge politiet ikke representativ statistisk sett, og er for tiden under bearbeidelse.

de skeive miljøene over tid kan ha dialog med og tiltak for å styrke kunnskap om hatkriminalitet i flere politidistrikter.

Dette vil naturlig nok også gjelde andre utsatte grupper, hvor spørsmålet om forsamlingsfrihet versus minoritetsbeskyttelse er sentralt, og hvor menneskerettslig ivaretagelse fordrer god kunnskap og dialog. Erfaring viser at dette gjerne krever målrettede tiltak og systematisk arbeid over tid.

Vennlig hilsen

for Norges institusjon for menneskerettigheter

Adele Matheson Mestad

Direktør

Vidar Strømme

Fagdirektør

Dette dokumentet er elektronisk godkjent og har dermed ingen signatur.