

UiO : **Det juridiske fakultet**

Demonstrasjonsfriheten

Demonstrasjonsfrihetens rekkevidde etter grunnloven og adgangen til å forby demonstrasjoner

Kandidatnummer: 546

Leveringsfrist: 25.11.2017 kl. 12:00

Antall ord:14 296



Innholdsfortegnelse

1	INNLEDNING.....	1
1.1	Tema: Demonstrasjonsfriheten	1
1.2	Problemstilling og perspektiv	1
1.3	Rettskildebildet	1
1.4	Avgrensninger og begrepsbruk	2
1.5	Veien videre	2
2	UTGANGSPUNKTER	3
2.1	Hva er demonstrasjonsfrihet	3
2.2	Kort om hjemmelshistorikken.....	4
2.3	Grunnlag og begrunnelse for demonstrasjonsfriheten	5
2.3.1	Utgangspunkt i ytringsfrihetens begrunnelse	5
2.3.2	Relevans for demonstrasjonsfriheten.....	7
2.4	Forholdet mellom norsk rett og menneskerettighetskonvensjonen.....	8
2.4.1	EMKs stilling i norsk rett	8
2.4.2	EMK og tolkning av eldre grunnlovsbestemmelser	9
3	MENNESKERETTIGHETSKONVENSJONEN	11
3.1	Demonstrasjonsfriheten i menneskerettighetskonvensjonene	11
3.2	Domstolspraksis	13
3.2.1	Betydningen av domstolspraksis	13
3.2.2	Hva faller inn under bestemmelsen	13
3.2.3	Myndighetenes negative plikter.....	14
3.2.4	Myndighetens positive plikter	15
3.2.5	Forstyrrelse av det ordinære liv	16
3.2.6	Balansering av hensyn og rettigheter.....	16
3.3	Deloppsummering	17
4	GRUNNLOVEN.....	18
4.1	Bestemmelsenes forhold til hverandre	18
4.2	Grunnlovens innhold.....	18
4.2.1	Utgangspunktet	18
4.2.2	Sensurforbudet.....	19
4.2.3	Rammen av den materielle ytringsfrihet	20
4.2.4	Infrastrukturkravet og positive forpliktelser.....	21
4.2.5	Konkurrerende rettigheter.....	22

4.2.6	Spontane demonstrasjoner	23
5	REGULERINGEN I ORDINÆR LOV	24
5.1	Demonstrasjonsfriheten rent faktisk	24
5.2	Adgangen til å forby demonstrasjoner	26
5.3	Forbud av hensyn til offentlig ro og orden eller lovlige ferdsel	27
5.3.1	Hva menes med offentlig ro og orden og lovlige ferdsel	27
5.3.2	Alvorlig forstyrrelse	27
5.3.3	Grunn til frykt	28
5.4	Forbud fordi måte strider mot lov	30
5.5	Forbud fordi formål som tilsiktes fremmet strider mot lov.	30
5.5.1	Hva betyr «formål»	30
5.5.2	I lys av sensurforbudet	31
5.5.3	Hva står igjen	32
6	VURDERING AV VILKÅRET «FORMÅL» SOM «STRIDER MOT LOV»	33
6.1	Problemet	33
6.2	Hva bør gjøres	34
7	KONKLUSJON	35
	LITTERATURLISTE	36

1 Innledning

1.1 Tema: Demonstrasjonsfriheten

Demonstrasjonsfriheten er friheten til å ytre seg offentlig, både alene og i fellesskap med andre. Demonstrasjoner er en viktig og potensielt effektiv måte for folk å kunne utøve sin ytringsfrihet på, og kan ta flere ulike former. De er gjerne mer virkningsfull jo flere som deltar. Den er tett knyttet til ytringsfriheten og kan ansees som et spesialtilfelle av denne.

Adgangen til å demonstrere og myndighetenes muligheter til å stoppe og forby demonstrasjoner har blitt aktuelt med fremveksten av et stadig mer aktivt ytre høyere og islamistiske grupper, både her i Norge og eller i verden. Dette har ført til reaksjoner og misnøye blant store deler av befolkningen¹. Temaet har vært lite behandlet av norske domstoler og norsk juridisk litteratur. Derfor er dette et interessant emne å se nærmere på.

1.2 Problemstilling og perspektiv

Problemstillingen for oppgaven er å finne rekkevidden for grunnlovsvernet av demonstrasjonsfriheten, med fokus på når demonstrasjoner kan forbys. Jeg vil særlig se på vilkåret i politiloven (pol.) § 11 tredje ledd om «formål som tilsiktes fremmet [...] strider mot lov», samt å vurdere hvordan dette vilkåret passer med reglene for ytringsfrihet.

Perspektivet i oppgaven er rettsdogmatisk, med et innslag av rettspolitikk.

1.3 Rettskildebildet

Demonstrasjonsfriheten er hjemlet i Grunnloven (Grl.) § 100 og § 101. Regler for arrangering av demonstrasjoner, samt politiets adgang til å regulere hvor, hvordan og om demonstrasjoner skal holdes har hjemmel i politiloven § 11. Andre tilstøtende politirettlige regler vil også ha relevans for forståelsen av regelverket.

Friheten til å demonstrere er en menneskerettighet og en del av konvensjonene som Norge har tiltrådt, slik som den europeiske menneskerettighetskonvensjonen (EMK) og den internasjonale konvensjonen om sivile og politiske rettigheter (SP). Det gir konvensjonene og tilhørende domstolpraksis relevans og vekt på selvstendig grunnlag, som folkerettslig forpliktelse, og som inkorporert norsk rett. I tillegg er de tolkningsmoment for innholdet i den grunnlovsvernede demonstrasjonsfriheten.

Det foreligger ikke rettspraksis fra Høyesterett som direkte behandler spørsmål om demonstrasjonsfriheten. Det gjør teori og forarbeider viktig i det videre arbeidet. Begrunnelser og hensyn som ligger til grunn for demonstrasjonsfriheten, og spørsmål som oppstår rundt denne er svært lik for alle demokratier. Derfor er også internasjonal teori interessant og rele-

¹ Se Kessel (2017).

vant, men da i kraft av sin argumentasjonsverdi og for å belyse problemstillinger som også kan være relevante for norsk rett.

1.4 Avgrensninger og begrepsbruk

Demonstrasjonsfriheten er nært knyttet til møte- og forsamlingsfriheten, og det er store overlappinger. Av plasshensyn vil jeg ikke gå nærmere inn på dette. I tillegg vil jeg ikke behandle den materielle ytringsfriheten, bortsett fra når denne er relevant for spørsmålene som diskuteres. Oppgaven fokuserer hovedsakelig på når politiet kan forby en demonstrasjon før demonstrasjonen finner sted, ikke når de kan oppløse en pågående demonstrasjon. Reglene for når en demonstrasjon kan oppløses vil kunne ha betydning for reglene om forbud, og vil berøres i den grad de hjelper å belyse problemstillingene. Kommersielle ytringer, slik som reklame vil ikke bli behandlet. Det meste av relevant materiale er i EMK og praksis knyttet til den. Derfor har jeg valgt å ikke behandle SP mer enn at den nevnes.

Begrepet menneskerettigheter brukes i vid forstand. Der konvensjoner behandles omtales de som konvensjoner. En demonstrasjon forstås som når en eller flere personer på offentlig sted kommuniserer en ytring rettet mot hele eller deler av offentligheten. Kursiveringer i teksten er mine egne, med mindre noe annet påpekes. Når begrepet «forby» benyttes brukes det i betydningen forbud lagt ned i forkant.

1.5 Veien videre

I kapittel 2 redegjøres for utgangspunkter for demonstrasjonsfriheten og forholdet mellom menneskerettighetskonvensjonene og Grunnloven. Kapittel 3 gir en gjennomgang av prinsipper som følger av den Europeiske Menneskerettighetsdomstolens (EMD) praksis på området. Den er førende for forståelsen av Grunnloven. Fokus er på når en demonstrasjon har vern, samt myndighetenes positive og negative plikter. Hvordan Grunnlovens bestemmelser på området virker sammen, og rekkevidden til disse behandles i kapittel 4. Regelsettene overlapper hverandre i stor grad, og metodisk er det mulig å gå frem fra den andre enden. Jeg finner den valgte måten mest oversiktlig og hensiktsmessig .

Hvordan demonstrasjonsfriheten er regulert i den ordinære norske lovgivningen, og når demonstrasjoner kan forbys behandles i kapittel 5. Fokuset her vil ligge på vilkåret om at «formål [...] strider mot lov». Kapittel 6 er en rettspolitisk drøfting av det nevnte vilkåret.

2 Utgangspunkter

2.1 Hva er demonstrasjonsfrihet

En ytring kan kategoriseres etter sitt innhold, eller sin form². Demonstrasjoner er en *form* for ytring. Det gjør demonstrasjonsfriheten til et spesialtilfelle av ytringsfriheten. Demonstrasjoner inneholder tre bestanddeler:³

- Klassisk ytringsfrihet (negativ frihet, eller fravær av tvang).
- På offentlig sted eller annen manns grunn.
- Bestående av en eller flere personer.

Når det er flere personer som deltar er det også et utslag av forsamlingsfriheten⁴. Dette innebærer at demonstrasjonsfriheten har hjemmel i både Grl.⁵ § 100 og § 101 i kombinasjon. Disse lyder:

«§ 100.

Ytringsfrihet bør finne sted.

Ingen kan holdes rettslig ansvarlig for å ha meddelt eller mottatt opplysninger, ideer og budskap med mindre det lar seg forsvare holdt opp imot ytringsfrihetens begrunnelse i sannhetssøken, demokrati og individets frie meningsdannelse. Det rettslige ansvar bør være foreskrevet i lov.

Frimodige ytringer om statsstyret og hvilken som helst annen gjenstand er tillatt for enhver.³ Det kan bare settes klart definerte grenser for denne rett der særlig tungtveiende hensyn gjør det forsvarlig holdt opp imot ytringsfrihetens begrunnelser.

Forhåndssensur og andre forebyggende forholdsregler kan ikke benyttes med mindre det er nødvendig for å beskytte barn og unge mot skadelig påvirkning fra levende bilder.⁵ Brevsensur kan ikke settes i verk utenfor anstalter.

Enhver har rett til innsyn i statens og kommunenes dokumenter og til å følge forhandlingene i rettsmøter og folkevalgte organer. Det kan i lov fastsettes begrensninger i denne rett ut fra hensyn til personvern og av andre tungtveiende grunner.

Det påligger statens myndigheter å legge forholdene til rette for en åpen og opplyst offentlig samtale.

² Jf. NOU 1999: 27 s. 26.

³ Jf. Ibid. s. 175.

⁴ Jf. Dok.nr.16 (2011–12) s. 167.

⁵ Lov 17. mai 1814 nr. 1.

§ 101.

Enhver har rett til å danne, slutte seg til og melde seg ut av foreninger, herunder fagforeninger og politiske partier.

Alle kan møtes i fredelige forsamlinger og demonstrasjoner.

Regjeringen har ikke rett til å bruke militær makt mot innbyggerne uten etter lov, med mindre en forsamling forstyrrer den offentlige ro og ikke øyeblikkelig oppløses etter at de lovbestemmelser som angår opprør, tre ganger høyt og tydelig er opplest for forsamlingen av den sivile øvrighet.»

Demonstrasjonsfriheten har grunnlovsværn gjennom bestemmelsene i kombinasjon. Den eksplisitte hjemmelen til demonstrasjoner er i Grl. § 101 andre ledd. De materielle grensene for den klassiske ytringsfriheten, informasjonsfriheten, forbudet mot forhåndssensur og informasjonskravet finnes i Grl. § 100.

Demonstrasjoner kan skje på ulike måter. De kan bestå av marsjer eller å oppholde seg på et sted (punktdemonstrasjoner), de kan skje i stillhet, med plakater, rop og appeller. Enkelte kan ha til hensikt å forstyrre omgivelsene rundt seg. Disse formene kan også forekomme i kombinasjoner.

Demonstrasjonsfriheten er en fundamental menneskerett. Den kan til tider kollidere med andre friheter og rettigheter. Noen ytringer kan møte motstand fra andre deler av befolkningen eller av myndighetene selv. På tross av dette må retten til demonstrasjonsfrihet sikres et reelt innhold. Det innebærer også *positive* krav til myndighetene.

2.2 Kort om hjemmelshistorikken

Det eksisterte opprinnelig ikke grunnlovsværn for demonstrasjonsfriheten. Den originale Grl. § 100 fra 1814 innebar en større begrensning av ytringsfriheten enn hva tilfellet er i dag, og retten til å demonstrere var ikke nevnt⁶. Et slikt vern måtte i så fall finnes i de underliggende prinsippene grunnloven bygger på, slik at den var hjemlet i grunnlovens «ånd og prinsipper», slik Mæland uttaler⁷.

Den første endringen av Grl. § 100 ble gjort i 2004. Paragrafen ble omformet, og adgangen til å begrense ytringsfriheten gjennom love ble redusert. Etter endringen ble demonstrasjonsfriheten hjemlet implisitt gjennom § 100, ved at ytringsfriheten gjaldt uavhengig av form⁸. Det eksplisitte grunnlovsvernet av demonstrasjonsfriheten i Grl. § 101 kom med grunnlovsreformen i 2014. Bestemmelsens andre ledd slår fast at «alle kan møtes i fredelige forsamlinger og demonstrasjoner». Det er slik den står formulert i dag.

⁶ Jf. Grl. 1814 §100.

⁷ Jf. Mæland (1998) s. 467.

⁸ Jf. NOU 1999: 27 s. 242.

Selv om det ikke eksisterte noe eksplisitt grunnlovsvern av demonstrasjonsfriheten tidligere, var den hjemlet i andre rettskilder. Viktig her var menneskerettighetskonvensjonene Norge tiltrådte. EMK ble ratifisert i 1950 og SP i 1968. Begge inneholder vern av demonstrasjonsfriheten, men måtte gjennomføres i norsk rett via interne rettsakter. Det innebar at de ble viktigst som tolkningsmoment av ordinær norsk rett gjennom presumsjonsprinsippet.⁹ Konvensjonstekstene ble inkorporert i norsk rett med menneskerettighetsloven¹⁰ (mrl.) i 1999. Mrl. § 3 gir konvensjonstekstene forrang for annen norsk rett ved motstrid. Det har blitt karakterisert som at de har «semikonstitusjonell rang.»¹¹

Demonstrasjonsfriheten var tidligere regulert i de enkelte kommuners politivedtekter.¹² Det vanlige var at det krevdes samtykke fra politiet¹³. Dette ble endret med politiloven fra 1995. Reguleringen av demonstrasjoner ble tatt inn i loven, og søknadsplikten ble endret til meldeplikt. Det ble gjort siden det var usikkerhet om søknadsplikten var i tråd med EMK artikkel 11.¹⁴

2.3 Grunnlag og begrunnelse for demonstrasjonsfriheten

2.3.1 Utgangspunkt i ytringsfrihetens begrunnelse

Den følgende fremstillingen bygger i hovedsak på Ytringsfrihetskommisjonens arbeid slik det er fremstilt i NOU 1999: 27 «Ytringsfrihed bør finde Sted» Forslag til ny Grl. § 100. Ytringsfriheten eller inngrep i denne kan begrunnes med andre utgangspunkter enn det som tas her, men siden NOU 1999: 27 er utgangspunkt for de norske bestemmelsene er det naturlig å bygge på denne.

Ytringsfriheten må forstås ut ifra sin stilling som bærebjelke i det liberale demokratiet. For å bevare dette må borgerne ha tilgang til å ytre seg fritt. Kommisjonen begrunnet ytringsfriheten i tre overordnede prinsipper¹⁵, sannhets-, autonomi- og demokratiprinsippet. Disse begrunner ytringsfriheten som helhet, men vil også være relevante for demonstrasjonsfriheten, siden denne er et spesialtilfelle av ytringsfriheten. Viktigheten av de forskjellige prinsippene kan være ulik for demonstrasjonsfriheten enn for ytringsfriheten som sådan.

Sannhetsprinsippet¹⁶ tar utgangspunkt i at sannhet nås ved en prosess som er verdslig, uavhengig av kultur og dialektisk. Mennesker er feilbarlige, men gjennom meningsutveksling

⁹ Se Smith (2017) s. 141.

¹⁰ Lov 21. mai 1999 nr. 30.

¹¹ Aall s. 394.

¹² Jf. Ot.prp.nr.22 (1994–95) s. 5.

¹³ Jf. Myhrer (2013) Note (39)

¹⁴ Jf. Mæland (1998) s. 471.

¹⁵ Jf. NOU 1999: 27 s. 10.

¹⁶ Jf. Ibid. s. 20.

kan feil korrigeres og standpunkter bli bedre funderte og nyanserte. Skal det være mulig må ytringer og kritikk av disse tillates, uavhengig av den generelle oppfatningen i samfunnet.

Autonomiprinsippet¹⁷ støtter opp ideen om «individets frie meningsdannelse». Mennesker kan fatte beslutninger og danne egne meninger siden de er «myndige mennesker». Slik myndighet krever «kompetanse (sosialisering eller dannelse)». For å kunne utvikle denne kompetansen må synspunkter kunne prøves mot andre. Ytringsfrihet kan ses på som et verktøy for å oppnå denne myndigheten, og et resultat av den.

Demokratiprinsippet¹⁸ springer ut av at «åpenhet og kritikk» er en fundamental bærebjelke for et fungerende demokrati. Ytringsfriheten er en integrert del av demokratiet, og de er gjensidig avhengig av hverandre. I NOU 1999: 27 fokuseres det på tre aspekter ved denne åpenheten. «*Informasjonsfriheten, den offentlige meningsutveksling, og offentlighet som kontroll.*»¹⁹

Informasjonsfriheten²⁰ innebærer at individer uhindret skal kunne få informasjon fra tilgjengelige kilder. Det innebærer at det ikke legges unødige begrensninger på tilgangen eller opprettelsen av slike kilder. Det kan og stilles krav til myndighetene skal sørge for at slike kanaler er tilgjengelige (informasjonskravet og infrastrukturkravet). Offentlig meningsutveksling er nødvendig for demokratiske beslutningsprosesser. Demokratiet fungerer ikke godt hvis beslutningsprosesser skjer bak lukkede dører, slik at opinionen ikke får vite grunnlaget for beslutningene eller ytre seg om det.

Åpenhet og mulighet til å kritisere gir utspring til offentlighet som kontroll. Når prosesser, meninger og handlinger blir åpne kan offentligheten virke dempende på den private og offentlige makt, og på den måten hindre uheldige prosesser, handlinger og resultater. Her må det skilles mellom den offentlige og den private sfære.

Prinsippene og aspektene ved dem nevnt over forutsetter en institusjonalisering av det offentlige for at de skal kunne operere som tiltenkt. Det innebærer institusjonalisering av beslutningsprosesser, meningsutveksling i det offentlige som en del av dette, samt at det legges til rette for at kilder til spredning og innhenting av informasjon og ideer er tilgjengelig. Videre må det være muligheter for dannelse for å kunne ta nytte og bidra i disse prosessene.

Det er ikke noe tydelig skille mellom hva som faller inn under de forskjellige prinsippene, men heller en overlappning av og samspill mellom dem.

¹⁷ Jf. NOU 1999: 27 s. 21 f.

¹⁸ Jf. Ibid. s. 23 f.

¹⁹ Original kursivering.

²⁰ Jf. NOU 1999: 27 s. 24.

2.3.2 Relevans for demonstrasjonsfriheten

Som nevnt over er ikke alle prinsippene over like viktige for begrunnelsen av demonstrasjonsfriheten, men likevel nyttige. Det er et samspill mellom prinsippene som grunnlag for demonstrasjonsfriheten og demonstrasjonsfriheten som verktøy for at prinsippene oppnås.

Demonstrasjonsfriheten er tydeligst et utslag av demokratiprinsippet. Det er en enkel og effektiv måte for befolkningen å ytre seg i motstand eller støtte til strømninger i samfunnet.²¹ Informasjonsfriheten innebærer at man skal kunne få informasjon fra tilgjengelige kilder. Disse kildene er gjerne massemedia. Der kan det være et trangt nåløyne å slippe gjennom. Demonstrasjoner er en god måte å få meninger og synspunkter som ikke slipper gjennom i de tradisjonelle mediene frem i offentligheten. Dette momentet er nok blitt svekket de siste årene med fremveksten av internett og sosiale medier, som gir alle som ønsker det en kanal til å ytre seg offentlig. Likevel er det fortsatt slik at store deler av den viktige meningsutvekslingen foregår gjennom pressen.

Hvis en menneskemengde samler seg bak et budskap i en demonstrasjon er det mer kraftfullt enn om flere liker eller deler en ytring på internett, og enklere enn om alle skulle prøve å komme på trykk i avisene. Demonstrasjoner blir på den måten en tilgjengelig måte å delta i den offentlige meningsutvekslingen, og kan i seg selv styrke offentlighetens kontroll over utøvelse av makt. Samtidig er demonstrasjoner med på å sikre informasjonsfriheten.

Når dette er på plass vil det støtte opp om sannhetsprinsippet. Demonstrasjoner er ikke den beste måten å få frem argumenter i en debatt, men de kan være med på rette oppmerksomhet mot spørsmål, sette dagsorden, og på den måten føre meningsutvekslingen videre. Dette støtter igjen opp om autonomiprinsippet.

Det er sentralt at ytringsfriheten er en forutsetning for et fungerende demokrati. Ytringsfriheten er en konstituerende del av demokratiet. Det går grenser for hva et demokrati kan gjøre i kraft av å være demokrati. Denne grensen går ved å oppheve seg selv. Dette innebærer at flertallet ikke kan forby ytringer det ikke liker, og som konsekvens av det heller ikke forby demonstrasjoner for meninger og ideer de ikke liker. Demonstrasjonsfriheten får slik en særstilling overfor annen lovgivning, både i kraft av å være grunnlovfestet og som en fundamental menneskerettighet i et demokrati. Det kan i tur skape gnisninger mot andre fundamentale rettigheter. Samtidig risikerer samfunnet å la krefter vokse frem som ønsker å oppheve demokratiet. Dette er sentralt i det liberale dilemma; hvor langt skal man strekke seg i frihetens navn i å tillate og akseptere de som ønsker å avskaffe den.

²¹ Se Bull s.392.

2.4 Forholdet mellom norsk rett og menneskerettighetskonvensjonen

2.4.1 EMKs stilling i norsk rett

Det norske rettssystemet følger det dualistiske prinsipp.²² Det innebærer at konvensjoner må inntas som egen rettsakt for å gjelde som positiv norsk rett. For menneskerettighetskonvensjonene er dette blant annet gjennomført ved menneskerettighetsloven.²³ Denne inkorporerer EMK og SP som en del av norsk rett, i tillegg til at mrl. § 3 fra 1998 gir dem forrang for andre norske internrettslige regler. Som nevnt over gjør det at de kan karakteriseres som å ha semikonstitusjonell status.

Siden 1994 hadde menneskerettighetskonvensjonenes stilling vært regulert i Grl. § 110c.²⁴ Bestemmelsen pålåg «(m)yndigheter at sikre og respektere menneskerettighetene». Andre ledd presiserte at dette skulle gjennomføres ved lov. Enkelte argumenterte for at konvensjonene allerede da skulle gå foran annen norsk lovgivning ved motstrid, uavhengig av om resultatet hadde blitt annerledes ved bruk av *lex-specialis*- eller *lex-posterior*-prinsippene.²⁵ Dette synet møtte kritikk fra flere hold.²⁶ Høyesterett la til grunn i sin praksis at de ikke var hevet til grunnlovs rang. Grl. § 110c andre ledd la føringer for lovgivningen og styrket presumsjonsprinsippet. Andre ledd ble oppfylt ved vedtagelsen av menneskerettighetsloven. Det fulgte av *lex-superior* prinsippet²⁷ at konvensjonene ikke hadde forrang for Grunnloven ved motstrid.

En lignende bestemmelse er inntatt i nåværende grunnlov § 92. I tillegg til dette er en rekke fundamentale rettigheter gitt eksplisitt grunnlovsværn, med henvisninger til korresponderende bestemmelser i de sentrale konvensjonene som Norge er en del av. Det reiste igjen spørsmål om stillingen til disse konvensjonene i forhold til grunnloven, og om bestemmelsene i rettighetskatalogen skulle tolkes identisk med slik de blir tolket av EMD.

Problemstillingen kom opp for Høyesterett i *Maria* (Rt. 2015 s. 93) og *Holship* (HR-2016-2554-p). *Maria* gjaldt utvisning av en nigeriansk kvinne med en ung datter som hadde norsk statsborgerskap. Utvisningen av moren fungerte i praksis som utvisning av datteren, på grunn av hennes avhengighet av moren. Forholdet til EMK kom opp og i avsnitt 57 uttalte førstevoterende:

«Bestemmelsen kom inn ved grunnlovsreformen i mai 2014, og bygger blant annet på FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP) artikkel 17 og EMK artikkel 8. Likhetsstrekkene med EMK er store. Jeg legger til grunn at § 102 skal tolkes i lys av de folkerettslige forbildene, men likevel slik at fremtidig praksis fra de internasjonale håndhevingsorganene ikke har samme prejudikatsvirkning ved

²² Se Smith (2017) s. 38 og s. 137 f.

²³ Lov 21. mai 1999 nr. 30.

²⁴ Jf. Grl. 2012 § 110c.

²⁵ Jf. Jakhelln (1996) del 1.

²⁶ Se blant annet Eckhoff s. 325 ff.

²⁷ Jf. Eckhoff s.316.

grunnlovstolkningen som ved tolkningen av de parallelle konvensjonsbestemmelsene: Det er etter vår forfatning Høyesterett - ikke de internasjonale håndhevingsorganene - som har ansvaret for å tolke, avklare og utvikle Grunnlovens menneskerettsbestemmelser.»

Høyesterett legger til grunn at det er de som har siste ordet i hvordan grunnlovsbestemmelsene skal forstås, selv når de har forbilder i de internasjonale konvensjonstekstene.

I *Holship* (HR-2016-2554-p) ble Norsk Transportarbeiderforbunds varslede boikott av en dansk bruker av Drammen havn funnet ulovlig. Også her kom spørsmålet om forholdet mellom menneskerettighetskonvensjoner og Grunnloven opp. Høyesterett kom i avsnitt 70 til at henvisningene til en rekke konvensjoner i Grl. § 92 ikke medfører at disse inkorporeres med grunnlovs rang, men at den heller «må forstås som et pålegg til domstolene og andre myndigheter om å håndheve menneskerettighetene på det nivå de er gjennomført i norsk rett». Videre tar dommen opp forholdet mellom Grunnlovens nye menneskerettighetsbestemmelser og deres paralleller i konvensjonene de har hentet forbilder fra. I avsnitt 81 gjentas standpunktet fra *Maria* (Rt. 2015 s. 93) at det er naturlig å ta utgangspunkt i konvensjonsbestemmelsene, i tillegg til at en ved anvendelse av Grl. § 101 første ledd kan innfortolke liknende begrensninger som følger av EMK artikkel 11 nr. 2. *Maria* (avsnitt 70 siste punktum) følges opp i *Holship* (avsnitt 86) der det uttales at «det ikke (kan) utelukkes at Grunnloven § 101 første ledd i fremtiden kan bli tolket på en måte som avviker fra EMDs tolkning EMK artikkel 11[...]», men at det ikke er «grunnlag for å hevde at det i dag eksisterer noen forskjell her». Mindretallet sa seg enig med flertallet i synet på forholdet mellom Grunnloven og menneskerettighetskonvensjonene. Det er grunn til å tro at dette synet gjelder for samtlige bestemmelser som er inntatt i Grunnloven etter modell fra EMK.

2.4.2 EMK og tolkning av eldre grunnlovsbestemmelser

Det følger av avsnittet over at EMK og praksis fra EMD er viktig tolkningsfaktor på menneskerettighetenes område. Høyesterett har lagt til grunn at man bør ta utgangspunkt i konvensjonene når man skal tolke innholdet i de nye bestemmelsene.²⁸ Det må antas å gjelde for demonstrasjonsfriheten i Grl. § 101 andre ledd også.

Begrensninger som følger av EMK men ikke nødvendigvis av ordlyden i Grunnloven kan innfortolkes.²⁹ Bestemmelsene som ble tatt inn i Grunnloven i 2014 henviser til artiklene i EMK i sin helhet. Henvisningene inkluderer artiklenes andre avsnitt. Det er disse som hjemler begrensninger i rettighetene, og vilkårene det kan gjøres under, jf. EMK artikkel 10 nr. 2 og artikkel 11 nr. 2. Siden demonstrasjonsfriheten hjemles av Grl. § 100 og § 101 i kombinasjon er det nødvendig å spørre om dette gjelder for den eldre Grl. § 100 også. Den er annerledes

²⁸ Jf. Rt. 2015 s.93.

²⁹ Jf. HR-2016-2554-p.

utformet enn EMK artikkel 10, og har tidligere praksis knyttet til seg. Dette er med å styre hvordan bestemmelsen skal forstås.

Grl. § 100 første ledd er hovedregelen om ytringsfrihet. Den henviser utelukkende til EMK artikkel 10 nr. 1, som også er en hovedregel. Det følger at adgang til å begrense rettighetene etter metoden i EMK *ikke* kan gjøres på bakgrunn av Høyesteretts argumentasjon i *Maria* (Rt. 2015 s. 93) og *Holship* (HR-2016-2554-p).

Den andre henvisningen til EMK i Grl. § 100 er i tredje ledd. Her henvises det til EMK artiklene 9, 10 og 11 i sin helhet etter første punktum. Dette leddet er en forsterkning av det øvrige vernet.³⁰ Henvisningene kom inn i Grunnloven ved endringen i 2004. Hvis en forståelse tilsvarende den i *Maria* og *Holship* skulle gjelde her også må man anta at Høyesterett allerede anvendte denne, noe de ikke gjorde når de behandlet Grl. § 100 mellom 2004 og 2014.³¹ I *Maria* (avsnitt 57) er det også forholdet til de nye bestemmelsene spesifikt som diskuteres.

Menneskerettighetsutvalget drøftet forholdet mellom Grl. § 100 og EMK artikkel 10 i sitt arbeid.³² De la til grunn at den materielle ytringsfriheten i noen tilfeller er bedre beskyttet etter EMK artikkel 10 enn etter Grl. § 100,³³ siden begrensninger må være «nødvendig i et demokratisk samfunn», jf. EMK artikkel 10 nr. 2. Samtidig er legitime formål/hensyn som ytringsfriheten kan begrenses etter i EMK artikkel 10 nr. 2 videre formulert enn hva som virker å følge av ordlyden til Grl. § 100 andre og tredje ledd. Rekkevidden til vernet etter de to regelsettene var altså ansett å være ulikt. Hadde det vært hensikten å endre dette er det være grunn til å tro at dette hadde vært nevnt i forarbeidene.

Det vil ville vært problematisk å innføre en så stor endring i Grunnloven uten at dette hadde vært diskutert nærmere i lovens tilblivelse. I menneskerettighetsutvalgets opprinnelige forslag var det innført en generell bestemmelse for begrensning av menneskerettigheter i grunnloven.³⁴ Dette forslaget ble først satt på vent³⁵, før Stortinget avviste forslaget.³⁶ At det ikke har vært meningen å endre forståelsen av Grl. § 100 passer også best med Høyesteretts formuleringer i *Maria* og *Holship*.

For demonstrasjonsfriheten blir tilstanden slik at metoden for å begrense rettigheter som følger av EMK artikkel 11 nr. 2 kan tolkes inn i Grl. § 101, men ikke tilsvarende fra artikkel 10 nr. 2 for Grl. § 100.

³⁰ Jf Smith (2017) s. 366 f.

³¹ Se blant annet Rt. 2007 s. 1807

³² Se Dok.nr.16. (2011–2012) kap. 28.

³³ Jf. Ibid. s. 160.

³⁴ Jf. Ibid. s. 260.

³⁵ Jf. Innst. 187 S (2013–2014) s. 26.

³⁶ Se Innst. 165 S (2015–2016).

3 Menneskerettighetskonvensjonen

3.1 Demonstrasjonsfriheten i menneskerettighetskonvensjonene

Demonstrasjonsfriheten i EMK har grunnlag i artikkel 10 og artikkel 11 i kombinasjon. Det følger av avsnitt 2.4 at EMK er viktig som utgangspunkt for forståelsen av demonstrasjonsfriheten i Grunnloven. I det følgende skal jeg se på hvilke begrensninger som kan legges på demonstrasjonsfriheten etter EMK. Det vil fokuseres mest på EMK artikkel 11, siden de materielle begrensningene for hva som faktisk kan ytres etter EMK artikkel 10 i de er mindre interessante i dette tilfellet enn hvilke begrensninger som kan legges på selve demonstrasjonen, og hvilke plikter statene har ved demonstrasjoner. De aktuelle artiklene i EMK lyder:³⁷

«Art 10. Freedom of expression

1. Everyone has the right to freedom of expression. This right shall include freedom to hold opinions and to receive and impart information and ideas without interference by public authority and regardless of frontiers. This article shall not prevent States from requiring the licensing of broadcasting, television or cinema enterprises.

2. The exercise of these freedoms, since it carries with it duties and responsibilities, may be subject to such formalities, conditions, restrictions or penalties as are prescribed by law and are necessary in a democratic society, in the interests of national security, territorial integrity or public safety, for the prevention of disorder or crime, for the protection of health or morals, for the protection of the reputation or rights of others, for preventing the disclosure of information received in confidence, or for maintaining the authority and impartiality of the judiciary.

Art 11. Freedom of assembly and association

1. Everyone has the right to freedom of peaceful assembly and to freedom of association with others, including the right to form and to join trade unions for the protection of his interests.

2. No restrictions shall be placed on the exercise of these rights other than such as are prescribed by law and are necessary in a democratic society in the interests of national security or public safety, for the prevention of disorder or crime, for the protection of health or morals or for the protection of the rights and freedoms of others. This article shall not prevent the imposition of lawful restrictions on the exercise of these rights by members of the armed forces, of the police or of the administration of the State.»

Artiklenes nr. 1 gir hovedreglene om ytrings- og informasjonsfrihet, jf. EMK artikkel 10 nr.1, og møte- og forsamlingsfrihet, jf. EMK artikkel 10 nr. 1. Demonstrasjonsfriheten kan sees på som et spesialtilfelle av ytringsfriheten³⁸ (form for ytring) og et spesialtilfelle av forsamlingsfriheten³⁹ (benyttelse av forsamlingsfriheten til å komme med en ytring). Det kan også karak-

³⁷ EMK art. 10 og art. 11.

³⁸ Jf. NOU 1999:27 s. 179.

³⁹ Jf. Dok.nr.16 (2011–2012) s. 167.

teriseres som et resultat av de to rettighetene i kombinasjon. Resultatet påvirkes nok ikke av hva slags utgangspunkt man tar.

Adgangen til å begrense utøvelsen av de to rettighetene finnes i begge artiklers nr.2. De er bygget på samme modell. Rettigheten kan begrenses dersom det «følger av lov», søker å oppnå et «legitimt formål» listet opp i bestemmelsene, og «er nødvendig i et demokratisk samfunn». I tillegg til dette har EMD tolket inn et proporsjonalitetskrav i adgangen til å begrense rettighetene.⁴⁰ Statene kan gis ulik grad av skjønnsmargin⁴¹ (margin of appreciation) for reguleringen. Dette innebærer at EMDs resultater ikke automatisk kan overføres til alle land, men at man må se på regelverkene som helhet. Skjønnsmarginen er nok likevel mindre på ytringsfrihetens og deler av demonstrasjonsfrihetens område enn ved andre deler av konvensjonen, på grunn av deres stilling som fundamentale rettigheter.

Relevant rettskilde er også SP artikkel 19 og artikkel 21, som det er henvist til i henholdsvis GrI. § 100 og § 101. Bestemmelsene er ganske like parallellene i EMK, og de er i stor grad overlappende. De blir ikke behandlet utover at de blir presentert. De lyder:⁴²

«Art 19.

1. Everyone shall have the right to hold opinions without interference.

2. Everyone shall have the right to freedom of expression; this right shall include freedom to seek, receive and impart information and ideas of all kinds, regardless of frontiers, either orally, in writing or in print, in the form of art, or through any other media of his choice.

3. The exercise of the rights provided for in paragraph 2 of this Article carries with it special duties and responsibilities. It may therefore be subject to certain restrictions, but these shall only be such as are provided by law and are necessary:

a. for respect of the rights or reputations of others;

b. for the protection of national security or of public order (ordre public), or of public health or morals.»

«Art 21.

The right of peaceful assembly shall be recognized. No restrictions may be placed on the exercise of this right other than those imposed in conformity with the law and which are necessary in a democratic society in the interests of national security or public safety, public order (ordre public), the protection of public health or morals or the protection of the rights and freedoms of others.»

⁴⁰ Jf. Dok.nr.16 (2011–2012) s. 73.

⁴¹ Jf. Kudrevičius and Others v. Lithuania (premiss 142).

⁴² SP art. 19 og 21.

3.2 Domstolspraksis

3.2.1 Betydningen av domstolspraksis

Ordlyden gir grunnlaget for forståelsen av bestemmelsene. For å konkretisere innholdet trenger man rettspraksis. EMD har behandlet spørsmål rundt demonstrasjonsfriheten flere ganger. De behandles oftest under artikkel 11, «right to freedom of peaceful assembly», eller forsamlingsfriheten. Som nevnt over faller demonstrasjonsfriheten inn under denne. EMD har flere ganger uttalt at artikkel 10 fungerer som *lex-generalis*, mens artikkel 11 er *lex-specialis*.⁴³ I noen tilfeller kan spørsmål rundt demonstrasjoner oppstå der det bare er en deltaker. Da løses spørsmålet etter artikkel 10 i lys av artikkel 11.⁴⁴ Kjernen i spørsmålene er de samme uavhengig av hvor mange som deltar. De prinsipper som gjelder etter artikkel 10 da vil også gjelde under artikkel 11.

EMD har gjennom sin praksis utledet flere prinsipper som gjelder for demonstrasjonsfriheten. Enkelte av resultatene vil være av mindre viktighet for forståelsen av Grunnloven, da rekkevidden til de to regelsettene kan være ulike (se 242). Prinsippene gjelder både positive og negative plikter til myndighetene og krav til demonstrantenes oppførsel.

EMD i Storkammer behandlet flere av prinsippene utviklet gjennom egen praksis i *Kudrevičius v. Lithuania*⁴⁵. Litauen ble frikjent for å ha brutt EMK artikkel 11. for straff ilagt bønder som hadde blokkert tre av landets viktigste motorveier som del av en demonstrasjon. Dommen falt etter endringen av Grunnloven i 2014, og går dermed inn under forbeholdet om prejudikatsvirkningen av etterfølgende praksis som Høyesterett tok i *Maria* (Rt. 2015 s. 93) (avsnitt 57, sitert over). Jeg har likevel valgt å i stor grad basere den videre fremstillingen på denne dommen. Det er gjort av effektivitetshensyn. De prinsipper og rettspraksis som benyttes av EMD i denne dommen falt før grunnlovsendringen, og de gjelder derfor med samme prejudikatsvirkning som andre dommer som falt før 2014. At denne dommen falt etter grunnlovsendring forandrer ikke prejudikatsvirkningen av de dommer og prinsipper den bygger på.

3.2.2 Hva faller inn under bestemmelsen

EMK artikkel 11 beskytter retten til «peaceful assembly» (fredelige forsamlinger). Hva som faller innenfor konvensjonen ble berørt. I *Kudrevičius v. Lithuania* (premiss 91) poengteres det at «the right to freedom of assembly is a fundamental right in a democratic society and, like the right to freedom of expression, is one of the foundations of such a society. Thus, it should not be interpreted restrictively». Hva som faller inn under konvensjonen skal ikke tolkes strengt, men slik at flest mulige situasjoner er beskyttet.

Premiss 92 spesifiserer dette ytterligere. «The guarantees of Article 11 therefore apply to all gatherings except those where the organisers and participants have such intentions, in-

⁴³ Se blant annet *Ezelin v. France* (premiss 35).

⁴⁴ Jf. *Ezelin v. France*.

⁴⁵ *Kudrevičius and Others v. Lithuania*.

cite violence». Hvis intensjonen til demonstrantene eller de som organiserer den er å starte med, eller egge til vold vil de ikke være beskyttet av konvensjonen.

Videre i premiss 94 heter det at «an individual does not cease to enjoy the right to freedom of peaceful assembly as a result of sporadic violence or other punishable acts committed by others in the course of the demonstration if the individual in question remains peaceful in his or her own intentions or behaviour (see Ziliberberg, decision cited above). The possibility of persons with violent intentions, not members of the organising association, joining the demonstration cannot as such take away that right (see Primov and Others, cited above, § 155). Even if there is a real risk that a public demonstration might result in disorder as a result of developments outside the control of those organising it, such a demonstration does not as such fall outside the scope of Article 11 § 1, and any restriction placed thereon must be in conformity with the terms of paragraph 2 of that provision».

Av interesse er også passusen i premiss 92 om at konvensjonen ikke beskytter fredelige forsamlinger som «reject the foundations of a democratic society». Denne må sees i sammenheng med EMK artikkel 17, som skal hindre at konvensjonen brukes til å begrense rettigheter som ved lojal tolkning av konvensjonen ikke kan begrenses. Hvor denne grensen er ikke klar, men vil være streng. Poenget er at det viser at det kan være situasjoner demonstrasjoner som foregår fredelig ikke har vern etter konvensjonen.

3.2.3 Myndighetenes negative plikter

Fredelige demonstrasjoner har vern i konvensjonen. Det innebærer en negativ plikt på myndighetene, altså å la være å gripe inn. Myndighetene kan ikke legge hindringer for utøvelse av demonstrasjoner som har vern etter EMK artikkel 11 med mindre disse hindringene er innenfor artikkelens nr. 2. Som hindring etter konvensjonen regnes både direkte og indirekte (formelle og uformelle) restriksjoner foretatt før, etter eller under en demonstrasjon. Det trenger ikke være et rent forbud jf. *Kasparov v. Russia*⁴⁶ (premiss 84). I dommen ble Russland dømt for brudd på EMK artikkel 11 for blant annet å ha hindret fremkomsten til og arrestert demonstranter på vei fra en demonstrasjon til en annen.

Sanksjoner i etterkant av demonstrasjonen regnes også som hindring, jf. *Ezelin v. France*, der en mindre reprimande ilagt en advokat som hadde deltatt i en demonstrasjon ble regnet som begrensning som brøt med konvensjonen. Proporsjonalitetsprinsippet gjelder også for straff ilagt i etterkant. Alle handlinger som uten grunnlag i EMK artikkel 11. nr. 2. hindrer utøvelsen av demonstrasjonen vil være en ulovlig begrensning. At budskapet er omstridt er ikke slik grunnlag.

Hindringer som legges på utøvelsen av demonstrasjonsfriheten må «være nødvendig i et demokratisk samfunn». Mer spesifikt må begrensningene være resultat av et «pressing so-

⁴⁶ Kasparov and Others v. Russia.

cial need», jf. *Kudrevičius v. Lithuania* (premiss 143). Hva som kvalifiserer som nødvendig skal tolkes strengt, gitt demonstrasjonsfrihetens viktighet som grunnpilar i et demokrati. Det tillates statene en skjønnsmargin for hvordan dette skal løses.

Et spørsmål angående hva som er «nødvendig i et demokratisk samfunn», er hvorvidt statene kan kreve at det *må* gis tillatelse til demonstrasjoner i forkant. EMD har godkjent at krav om tillatelse er innenfor skjønnsmarginen, jf. *Kudrevičius v. Lithuania* (premiss 147). En viktig forutsetning er at hensikten bak kravet om tillatelse er at myndigheten skal kunne oppfylle sine positive krav etter konvensjonen og begrense ulempe for andre slik at annen lovlig aktivitet kan fortsette med så lite ulempe som mulig.

Krav om tillatelse kan være innenfor grensene til konvensjonen. Det er i alle tilfelle klart at krav om melding til myndighetene før demonstrasjoner er det. At det gis melding om demonstrasjoner i forkant vil i mange tilfeller være nødvendig for at myndighetene skal kunne oppfylle sine positive forpliktelser og begrense ulempe for andre. At det gis melding kan i likevel ikke alltid være et krav.

At det ikke er gitt melding eller tillatelse vil ikke automatisk føre til at en demonstrasjon er ulovlig eller kan oppløses. Spontane demonstrasjoner har vern så lenge de foregår fredelig og forstyrrelsene ikke er for store. Hvor store forstyrrelser som aksepteres kan være mindre enn hva som aksepteres hvis demonstrasjonene er meldt. Demonstrasjonsfriheten sentrale stilling er slik at så lenge de hensynene som krever at tillatelse eller melding gis ikke er tilstede, kan heller ikke demonstrasjonene stoppes.

Generelt kan det sies at myndigheten skal vise toleranse for demonstrasjoner. Selv om en demonstrasjon måtte gå utover hva det i utgangspunktet er gitt melding om burde politiet tillate demonstrasjonen å gå sin gang hvis den ikke går utover hva som ville vært akseptert dersom det var gitt melding. Et illustrerende eksempel her er argumentasjonen til EMD i *Gün and Others v. Turkey*.⁴⁷

3.2.4 Myndighetens positive plikter

Som nevnt over er det ved demonstrasjonsfriheten også knyttet positive plikter til myndighetene. Blant de viktigste dommene på område *Plattform «Ärtze für das Leben» v. Austria*.⁴⁸ Østerrike ble frikjent etter påstand om at politiet ikke hadde gitt tilstrekkelig beskyttelse fra motdemonstranter for en gruppe som protesterte mot abortlovgivningen. EMD slo fast at det påligger myndighetene en positiv plikt å beskytte demonstranter fra motdemonstranter. Myndighetene må sikre at demonstrasjonsfriheten er reell, og at de ikke hindres fra å ytre seg på grunn av atferden til motdemonstranter eller andre.⁴⁹

⁴⁷ Se *Gün and others v. Turkey*. Legal summary.

⁴⁸ *Plattform «Ärtze für das Leben» v. Austria*.

⁴⁹ Se Bull s. 510.

Både demonstranter og motdemonstranter har krav på beskyttelse. Kravet er at det tas «reasonable and appropriate measures» for å sørge for at demonstrasjoner kan gjennomføres. Siden det ikke er realistisk at enhver hendelse kan unngås er det et krav om «measures taken, not results achieved». Tiltakene må være egnet til å beskytte og unngå bråk, gitt hva man vet som situasjonen, Jf. *Plattform «Ärtze für das Leben» v. Austria* (premiss 34).

3.2.5 Forstyrrelse av det ordinære liv

Demonstrasjoner kan føre til ulempe for de rundt som ikke deltar i demonstrasjonen. Siden demonstrasjonsfriheten er viktig i et demokratisk samfunn tillates dette. I enkelte tilfeller kan det også være selve hensikten å forstyrre. I hvilken grad konvensjonen beskytter slike demonstrasjoner er usikkert da skjønnsmarginen der er stor, jf. *Kudrevičius v. Lithuania* (premiss 156). Det påligger myndighetene å sørge for at demonstrasjoner kan avvikles, og begrense unødige konsekvenser for de rundt. For å kunne tilrettelegge dette kan myndighetene pålegge arrangøren av demonstrasjonen villkår om tid, sted og måte for demonstrasjonen.

Vilkårene og endringene som pålegges kan ikke gjøres slik at det gjør budskapet mindre tilgjengelig eller virkningsfullt. Hensikten med vilkårene må være å sikre ro og begrense ulempe for andre, jf. *Kudrevičius v. Lithuania* (premiss 147–153). At ulempe forekommer er fortsatt akseptert. I noen tilfeller kan sted og tid være et viktig element i demonstrasjonen. Dette må dette må det tas hensyn til når vilkår skal settes.

3.2.6 Balansering av hensyn og rettigheter

Løsning av juridiske problemstillinger handler i stor grad om balansering av forskjellige konkurrerende rettigheter, interesser og hensyn. Det er også tilfellet for rekkevidden til demonstrasjonsfriheten, og går igjen dommene over. Det «ordinære liv» vil ofte bli prioritert under demonstrasjonsfriheten på grunn av dennes stilling som fundamental rettighet.

Denne balanseringen kom frem i *Öllinger v. Austria*.⁵⁰ Østerrike ble dømt for brudd på EMK artikkel 11 for å ha nektet en politiker å holde en liten demonstrasjon (eller forsamling) på en kirkegård med grunnlag i forstyrrelser av det «ordinære liv» og frykt for sammenstøt med en gruppe tidligere SS-soldater som hadde en fast samling på kirkegården samme dag hvert år. Hensynet til det ordinære liv og de tidligere SS-soldatenes forsamlingsfrihet kunne ikke fortrenge Öllingers rett til det samme. Så lenge måten Öllingers demonstrasjon ble avviklet på var fredelig kunne ikke demonstrasjonen forbys. Kombinasjonen av den forstyrrelsen demonstrasjonen måtte medføre og risikoen for konfrontasjoner med de tidligere SS-soldatene kunne ikke fortrenge Öllingers rett.

⁵⁰ Öllinger v. Austria.

Til sammenlikning ble utfallet et annet i *Appleby v. the United Kingdom*.⁵¹ Storbritannia ble frikjent for brudd på konvensjonen for å ikke å ha sikret demonstrasjonsretten til en gruppe som delte ut flygeblader på et kjøpesenter. Eieren av kjøpesenteret ønsket ikke å la de holde stand inne. Hensynet til den private eiendomsretten gikk foran siden demonstrantene hadde andre lett tilgjengelige og like effektive måter å få delt ut flygebladene på.

3.3 Deloppsummering

Domstolstolspraksis fra EMD har konkretisert innholdet i demonstrasjonsfriheten etter konvensjonen. Det er de fredelige demonstrasjonene som har vern etter konvensjonen. Hvis intensjonen ikke er å holde demonstrasjonen fredelig har den heller ikke beskyttelse. Det er heller ikke noe vern hvis demonstrantene avviser fundamentene for et demokratisk samfunn. Voldelig oppførsel fra tilskuere eller enkelte av demonstrantene vil ikke gjøre at de øvrige demonstrantene minster sin frihet til å demonstrere.

Demonstrasjonsfriheten innebærer negative plikter for myndighetene. Myndighetene kan ikke legge hindringer på utøvelsen av demonstrasjoner, hverken direkte eller indirekte (formelle eller uformelle). Dette er ikke bare begrenset til forbud eller oppheving av demonstrasjoner, men inkluderer også sanksjoner før eller etter demonstrasjonen. Eventuelle begrensninger som opptrer som hindringer må være i tråd med artikkel 11 nr. 2, og utøve et «pressing social need». Adgangen til å kreve tillatelse og melding i forkant kan ikke utøves på en måte som gjør gjennomføringen av demonstrasjonen blir vanskeligere. Generelt må myndighetene vise toleranse, slik at demonstrantene får ytret sitt budskap. At budskapet provoserer eller er upopulært blant meningsmotstandere er ikke grunn til å stoppe en demonstrasjon.

Myndighetene er også pålagt positive krav. Viktig er at myndighetene skal beskytte demonstrantene og eventuelle motdemonstranter slik at de får ytret seg. Myndighetene skal ta «reasonable and appropriate measures» for å sikre demonstrantens sikkerhet og hindre sammenstøt. Kravet er rettet mot tiltakene, ikke resultatet. Demonstrasjonene kan føre til forstyrrelser av det ordinære liv uten å miste vern.

⁵¹ *Appleby and Others v. the United Kingdom*. Legal summary.

4 Grunnloven

4.1 Bestemmelsenes forhold til hverandre

Grunnloven § 101 andre ledd gir hjemmel til demonstrasjonsfriheten, men som nevnt over er ikke dette hele hjemmelen. Grl. § 101 hjemler den delen som er koblet til forsamlingsfriheten, mens Grl. § 100 hjemler det som er koblet til ytringsfriheten. De to bestemmelsene må sees i lys av hverandre. Særlig må friheten til å demonstrere i § 101 andre ledd forstås som en *form* for ytring, slik at de hensyn som gjelder for Grl. § 100 også vil gjelde for Grl. § 101 andre ledd.

Det innebærer at de begrensninger, eller fravær av dem, som eksisterer i Grl. § 100 vil påvirke tolkningen av Grl. § 101 andre ledd. Dette gjør at innholdet i demonstrasjonsfriheten etter Grunnloven kan bli annerledes enn hva som følger av EMK artikkel 11, siden forskjellen mellom Grl. § 100 og EMK artikkel 10 er større enn mellom Gr. § 101 andre ledd og EMK artikkel 11 (se 2.4.2). Tilsvarende kan andre Grunnlovsbestemmelser påvirke tolkningen av demonstrasjonsfrihetens rekkevidde i konkrete tilfeller gjennom at andres frihet til å demonstrere kan kollidere med andre grunnlovsbeskyttede rettigheter.

4.2 Grunnlovens innhold

4.2.1 Utgangspunktet

Utgangspunktet for demonstrasjonsfriheten finnes i Grl. § 101 andre ledd. Der er det slått fast at «alle kan møtes i fredelige forsamlinger og demonstrasjoner». Vilkåret «fredelige» gjelder både for forsamlinger og demonstrasjoner.⁵² Kun fredelige demonstrasjoner har vern etter Grunnloven.

Det er klare likheter til EMK artikkel 11. Ulikheten er at Grl. § 101 ikke etter ordlyden åpner for begrensninger, annet enn hva som må følge Grl. § 100 om selve ytringen. Det er ikke ukjent i norsk grunnlovstolkning at det tolkes inn begrensninger i bestemmelsene, uten at disse nødvendigvis har klart grunnlag i ordlyden.⁵³ Hvorvidt begrensninger i demonstrasjonsfriheten kan baseres på grunnlag av denne tradisjonen er mindre interessant da bestemmelsen skal tolkes i lys av folkerettslige forbilder, jf. *Maria* (Rt. 2015 s. 93, avsnitt 57). Adgang til å begrense demonstrasjonsfriheten følger av det grunnlaget, som er beskrevet over.

Friheten til fredelige demonstrasjoner er altså ikke absolutt, heller ikke etter Grunnloven. Begrensningene som kan tolkes inn via EMK artikkel 11 må sees i lys av Grl. § 100, som har et noe annet innhold enn EMK artikkel 10.

Tilsvarende som EMK artikkel 11 inneholder grunnlovsvernet av demonstrasjonsfriheten også krav til myndighetene om sikre adgangen til å demonstrere. Disse følger direkte av

⁵² Jf. Dok.nr.16 s. 167.

⁵³ Jf. *Ibid* s. 69 f.

Grunnloven, eller kan tolkes inn gjennom EMK artikkel 11. Rekkevidden kan være ulik, men EMK utgjør en minstestandard. Menneskerettighetene i Grunnloven tilfaller i utgangspunktet alle, og myndighetene plikter å tillate og sikre at rettighetene er reelle.

4.2.2 Sensurforbudet

Den formelle ytringsfriheten, eller sensurforbudet, er hjemlet i Grl. § 100 fjerde ledd. Den forbyr all forhåndssensur av ytringer og forebyggende tiltak. Unntaket er hvis de «er nødvendig for å beskytte barn og unge mot skadelig påvirkning fra levende bilder». Her henvises det til bildeprogramloven.⁵⁴ Dette retter seg altså ikke mot demonstrasjoner slik de tradisjonelt gjennomføres. Det kan tenktes at noen ønsker å benytte virkemidler som faller inn under unntaket i en demonstrasjon, og at forhåndssensur i henhold til bildeprogramloven vil være tillatt. Dette vil likevel være unntaksvis, og er ikke en praktisk problemstilling.

Det er adgang for midlertidige forføyninger mot publisering av for eksempel dokumentarer. Dette kan sees som en form for forhåndssensur, selv om det da er private som ønsker en ytring stoppet. Slike midlertidige forføyninger kan kun gjøres hvis de «vil føre til irreversible skadelige konsekvenser».⁵⁵ De samme hensyn gjør seg derimot ikke gjeldende ved demonstrasjoner, som i større grad vil være ytring av en mening enn ytring av informasjon. Det vil være et stort inngrep i selve kjernen av ytringsfriheten. Derfor er det lite trolig at en slik adgang eksisterer gjennom Grunnloven. Det strider også mot ordlyden i tvisteloven⁵⁶ § 34–3 første ledd andre punktum.

Forbud mot forhåndssensur gjør at demonstrasjoner ikke trenger forhåndsgodkjenning.⁵⁷ Forarbeidene legger til grunn at sensurforbudet hindrer ethvert forbud mot demonstrasjoner basert på meningsinnholdet. Det innebærer at någjeldende politilov⁵⁸ § 11 tredje ledd som tillater politiet å forby demonstrasjoner hvis «formål tilsiktet fremmet [...] strider mot lov» ikke lenger kan tillates.⁵⁹ Dette synet ble i stor grad støttet av departementet,⁶⁰ som mente at «(rene) handlinger som foretas under demonstrasjonen» som er ulovlige skal kunne stoppes i forkant.⁶¹ Dette passer derimot dårlig inn i formuleringen «formål», og kan ikke sees på som grunnlag for å hevde at departementet mente at bestemmelsen skulle beholde det innholdet som følger av den naturlige ordforståelsen. De andre eksemplene som nevnes passer bedre inn i uttrykket «formål». For de mener departementet ikke bør være grunnlag for forbud.⁶²

⁵⁴ Lov 6. februar 2015 nr. 7.

⁵⁵ Jf. NOU 1999: 27 s. 177 f.

⁵⁶ Lov 17. juni 2005 nr. 90.

⁵⁷ Jf. NOU 1999: 27 s. 179 og 247.

⁵⁸ Lov 4. august 1995 nr. 53.

⁵⁹ Jf. NOU 1999:27 s. 179.

⁶⁰ Jf. St.mld. nr. 26 (2003–2004) s.128.

⁶¹ Jf. Ibid. s. 128.

⁶² Jf. Ibid. s. 128.

Eventuelle overtredelser av den materielle ytringsfriheten under demonstrasjonen kan straffefølges i etterkant.⁶³

Den klare hovedregelen er at sensurforbudet hindrer å legge ned forbud i forkant av demonstrasjonen på grunnlag av meningsinnholdet, eller eventuelt «formålet». Likevel bør det sees på om det er en slik adgang i svært spesielle tilfeller, tilsvarende EMK artikkel 11. I følge denne har demonstrasjoner som «reject the foundations of a democratic society» ikke vern etter konvensjonen jf. *Kudrevičius v. Lithuania* (premiss 93). Det innebærer en mulighet til å forby demonstrasjoner som faller inn under denne beskrivelsen. En tilsvarende tolkning av Grunnloven følger ikke automatisk siden EMK ikke har det samme sensurforbudet som Grunnloven.⁶⁴

Et spørsmål er om det kan ilegges forbud mot demonstrasjon på grunn av meningsinnhold eller formål med grunnlag i en suprakonstitusjonell norm (forstått som normer som står over grunnloven, eller denne baserer seg på, og som derfor ikke kan unnvikes), som Grl. § 121 om Grunnlovens «ånd og prinsipper».⁶⁵ En slik forståelse kan være aktuell der fredelige demonstrasjoner har som mål å sette Grunnlovens «ånd og prinsipper» til side, for eksempel ved å ønske demokratiet opphevet og menneskerettighetene satt til side, og samtidig er av en slik styrke at det er fare for at de kan få gjennom kravene. Det er likevel vanskelig å akseptere en slik anvendelse av Grl. § 121. Rekkevidden av denne passusen er usikker. Hensikten til bestemmelsen er å hindre endringer i Grunnloven. I den grad det faktisk kan utledes positiv rett ut i fra den, er det lite tenkelig og uheldig å anvende den til å begrense rettigheter fremfor å utvide dem, som er tilfellet i eksempelet fra Mæland (se 2.2).

Eksempelet er søkt og lite praktisk, men illustrerer hvor liten en eventuell mulighet til å begrense ytringer med hensyn til innholdet er. I en situasjon som nevnt over vil sannsynligvis andre vilkår for å forby demonstrasjonen være tilstede, eller det vil kunne være aktuelt med konstitusjonell nødrett.⁶⁶ Sistnevnte er utenfor omfanget av denne oppgaven.

Grunnloven inneholder ikke noen derogasjonsbestemmelse som kunne gi adgang til å forhåndssensurere i særlige tilfeller. En slik bestemmelse var foreslått av Menneskerettighetskonvensjonen, men ble avvist av Stortinget.⁶⁷ Dette svekker også argumentet for at en slik mulighet eksisterer.

4.2.3 Rammen av den materielle ytringsfrihet

Som nevnt over gjelder de materielle grensene til ytringsfriheten også ved demonstrasjoner. Ytringer som går utover det som tillates etter Grl. § 100 og bryter straffebud kan straffes etter

⁶³ Jf. Smith (2017) s. 372.

⁶⁴ Se Eggen (2002) pkt. 7.5.1.

⁶⁵ Jf. Mæland (1998) s. 467.

⁶⁶ Jf. Smith (2017) s. 133 f.

⁶⁷ Se Innst. 187 S (2013–2014) kap. 2.11.

demonstrasjonen, jf. straffeloven⁶⁸ (strl.) § 185. At politiet ikke har stoppet demonstrasjonen kan ikke benyttes som begrunnelse for at ytringen er lovlig siden politiet ikke skal ta stilling til demonstrasjonens meningsinnhold⁶⁹ (sensurforbudet). Å avgjøre hva som er innenfor ytringsfrihetens rammer er en oppgave for domstolene, ikke for politiet.

Ytringsbegrepet i Grl. § 100 er vidt og inkluderer blant annet symboler.⁷⁰ De samme begrensninger som gjelder ytringer i snever forstand gjelder også her. Bruk av symboler er ofte anvendt under demonstrasjoner. Det følger at myndighetene ikke kan forby anvendelsen av symboler under demonstrasjoner, men at dette må straffes i etterkant. Hjemmelen for å straffe bruk av slike symboler finnes i strl. § 185.

Symboler er åpne for tolkning i større grad enn ytringer ord. Det samme symbolet kan ha ulik betydning for forskjellige personer og i ulike kontekster. Det klassiske eksempelet er svastikaen som både er et gammelt østlig symbol som skal bringe lykke⁷¹, religiøst symbol, magisk tegn og ornament, men som også ble benyttet av det Tredje Riket og av høyreekstreme i dag.⁷² Dette taler for forsiktighet i hvordan symbolbruk tolkes, og den samme strenge standarden som anvendes i saker om ytringer i snever forstand bør anvendes. Sml. *Faber v. Hungary*. Ungarn ble dømt etter EMK for å ha bortvist en demonstrant som bar et flagg som kunne ha ulike symbolske betydninger. Et element i vurderingen var demonstrantens avstand til motdemonstrantene var stor.

4.2.4 Infrastrukturkravet og positive forpliktelser

Infrastrukturkravet i Grl. § 100 sjette ledd innebærer at myndighetene må legge til rette for at innbyggerne har mulighet til å benytte ytringsfriheten⁷³. Den utvider den klassiske ytringsfriheten til positive krav og plikter på myndighetene.⁷⁴ Det påpekes at:

«Begrepene krav og plikt kan i denne sammenhengen ikke forstås som rent juridiske begrep. Det er mer snakk om demokratiske og politiske forpliktelser, og uten en utdypende lovgivning som konkretisere statens forpliktelser vil sjette ledd bare unntaksvis kunne brukes som selvstendig hjemmel for et krav om faktisk ytringsmulighet».⁷⁵

Det nevnes også i Stortingets behandling av bestemmelsen at «(o)ftest vil tiltakene ikke ha karakter av inngrep som beskjerer de frihetene som følger av bestemmelsen, men positive

⁶⁸ Lov 20. mai 2005 nr. 28.

⁶⁹ Jf. Mæland (1998) s. 472.

⁷⁰ Jf. NOU 1999: 27 s. 242.

⁷¹ Se SNL.NO (2012).

⁷² Se SNL.NO (2015).

⁷³ Jf. NOU 1999: 27 s. 249.

⁷⁴ Jf. Ibid. s. 249.

⁷⁵ Ibid. s. 249 f.

tiltak». ⁷⁶ Grl. § 100 sjette ledd alene hjemler ikke krav om positive tiltak får myndighetene, men sammen med resten av Grl. § 100 og § 101 andre ledd kan den pålegge slik plikt.

En slik positiv plikt er å beskytte demonstranter fra eventuelle motdemonstranter, og motsatt. Utstrekningen av slike beskyttende tiltak vil være avhengig av den konkrete situasjonen, og vil nok tilsvare kravene som følger av EMK artikkel 11 (se 3.2.4). At meningen som kommer til uttrykk er upopulær eller vekker avsky i samfunnet ellers gjør ikke at kravet på beskyttelse faller bort, jf. Grl. § 100 tredje ledd.

Et spørsmål er om myndighetenes krav om å beskytte demonstranter faller bort hvis ytringen går ut over det som tillates av ytringsfriheten, og slik også ut over demonstrasjonsfriheten. Politiet plikter å holde ro og orden, uavhengig av om det er demonstrasjoner ⁷⁷. Det er ikke et spørsmål om politiet kan tillate at det utøves vold mot demonstranter som går utover de materielle grensene til ytringsfriheten, men om den særlige retten på beskyttelse demonstranter har faller bort. Det kan ikke være tilfellet. Domstolene skal avgjøre hvor grensene for ytringsfriheten går, og domstolskontrollen på området skal være streng. Det taler i seg selv for at politiet ikke skal kunne avgjøre dette på stedet. I tillegg vil det gå for nære sensurforbudet, jf. Grl. § 100 fjerde ledd. Beskyttelseskravet som følger av demonstrasjonsfriheten kan ikke falle bort rett etter at ytringen er kommet, selv om denne skulle vise seg å være straffbar. Beskyttelseskravet må bestå hele demonstrasjonen, og eventuelt ulovlige ytringer straffeforfølges i etterkant.

Det følger også et positivt krav om å legge til rette for at demonstrasjoner kan gjennomføres, utover å sikre demonstrantene fra meningsmotstandere som ønsker å stilne dem. Dette kan innebære omdirigering av trafikk, ⁷⁸ og ellers redusere konsekvenser for omgivelsene. Demonstrasjonsfrihetens stiling gjør som nevnt at den vil kunne gå fremfor andres rettigheter og legitime interesser. Den andre siden av dette er at demonstrantene må finne seg i tiltak som reduserer uønskede konsekvenser for andre, hvert fall så lenge tiltakene i ikke gjør at budskapet blir mindre tydelig, jf. Grl. § 100 tredje ledd.

4.2.5 Konkurrerende rettigheter

Infrastrukturkravet innebærer at demonstranter har adgang til offentlig sted. ⁷⁹ Det kan ikke gjelde kun offentlig sted i offentlig eie, men også privat eiendom som er offentlig sted ⁸⁰ (se 5.3). Det gjør at demonstrasjoner kan komme i veien for annen virksomhet og aktivitet. Utøvelsen av demonstrasjonsfriheten kan kollidere med andre legitime rettigheter og interesser.

⁷⁶ Innst.S. nr. 270 (2003-04) Kap. 7.

⁷⁷ Jf. politiloven § 2.

⁷⁸ Se Smith (2017) s. 372.

⁷⁹ Jf. NOU 1999: 27 s. 179.

⁸⁰ Jf. Smith (2017) s. 372.

Demonstrasjonsfriheten kunne gå foran slike konkurrerende interesser, før det går over i sivil ulydighet.⁸¹ Det kan ikke være slik at demonstrasjonsfriheten går foran i alle tilfeller.

Hvor denne grensen går vil være ulikt for hvert enkelt tilfelle, og må vurderes konkret. Omfanget og viktigheten av demonstrasjonen vil være elementer som påvirker på den ene siden, og omfanget av forstyrrelsen og hva slags interesse eller rettighet det er på den andre siden. Hvor viktig temaet i en demonstrasjon er oppfattes subjektivt. Her menes ut ifra et generelt samfunnsmessig ståsted, i den grad en objektiv norm kan legges til grunn. Hva slags rettighet som er påvirket er også relevant. Tilsvarende som demonstrasjonsfriheten og ytringsfriheten er fundamentale rettigheter kan andre slike rettigheter og interesser til noen grad rangeres, sml. *Kløfta* (Rt.1976 s.1, side 7).⁸² Denne typen rangering kan ikke tolkes for strengt.

En illustrasjon av poenget er at en parts demonstrasjonsfrihet ikke kan fortrenge en annen parts frihet til den samme friheten, men den den andre partens adgang til å komme uhindret frem til butikken har ikke tilsvarende beskyttelse (sml. 3.2.6). Sistnevnte gjelder og for drift av økonomisk aktivitet, men slik aktivitet har bedre vern enn å komme seg uhindret til butikken. Et eksempel på dette er *Alta* (Rt. 1981 s. 21).⁸³ Høyesterett aksepterte at politiet grep inn mot langvarig blokade av anleggsdrift.⁸⁴ Motsetningsvis følger det at politiet ikke hadde hatt slik adgang hvis omfanget og varigheten av blokaden hadde vært mindre omfattende.

4.2.6 Spontane demonstrasjoner

Myndighetene kan kreve melding om at demonstrasjon skal holdes, men så lenge den er fredelig ikke forby den. Demonstrasjoner kan oppstå spontant som reaksjon på aktuelle hendelser slik at det ikke er mulig å gi melding i forkant eller fordi det strengt tatt ikke er noen som arrangerer demonstrasjonen. Et spørsmål er om politiet da kan oppheve demonstrasjonen.

Adgangen til spontane demonstrasjoner følger EMK artikkel 11, men må ansees å følge av Grunnloven på eget grunnlag. Utgangspunktet er at man har frihet til å demonstrere, uavhengig av innhold. Kravet om melding er til for at politiet skal kunne møte de positive forpliktelsene som følger av demonstrasjonsfriheten. Så lenge det ikke har vært mulighet til å gi melding og de hensyn som meldingen skal ivareta ikke er til stede, kan det heller ikke være adgang til å stoppe demonstrasjonen. Hvor store forstyrrelser som må tåles i et slikt tilfelle kan være mindre enn hvis demonstrasjonen var meldt på forhånd. Poenget er at selv om en demonstrasjon ikke er meldt i forkant, gjør ikke det i seg selv at demonstrasjonen er ulovlig eller kan stoppes (se ellers 3.2.)

⁸¹ Jf. Smith (2012) s. 439.

⁸² Rt. 1976 s. 1.

⁸³ Rt. 1981 s. 21.

⁸⁴ Se Smith (2012) s. 438.

5 Reguleringen i ordinær lov

5.1 Demonstrasjonsfriheten rent faktisk

I det følgende kommer en gjennomgang av hvordan demonstrasjonsfriheten er regulert i ordinære norsk lov, og hvordan man skal gå frem når man arrangerer en demonstrasjon. Hjemmel for dette finnes i pol. § 11:

«§ 11. Arrangementer på offentlig sted m.v.

Den som vil benytte offentlig sted til demonstrasjon, opptog, møte, stand eller lignende,³ skal i god tid på forhånd gi politiet melding om dette. For øvrig kan det ved vedtekt etter lovens § 14 gis regler om søknadsplikt for visse arrangementer på offentlig sted eller meldeplikt for arrangementer som for øvrig er allment tilgjengelige.

En melding som nevnt i første ledd, skal i alminnelighet gis skriftlig og inneholde opplysninger om arrangementets formål, omfang, ansvarlig arrangør, tidspunkt, avviklingssted og de ordenstiltak arrangøren vil sette i verk.

Politiet kan forby arrangementer som nevnt i første ledd, men bare når det er grunn til frykt for at de kan forårsake alvorlig forstyrrelse av den offentlige ro og orden eller den lovlige ferdsel, eller det formål som tilsiktes fremmet eller måten dette skjer på, strider mot lov.

Politiet kan iverksette nødvendige tiltak for å sikre at lovlige arrangementer som nevnt i første ledd kan avvikles uforstyrret og til minst mulig hinder for den øvrige ferdsel. Det kan også settes vilkår for avviklingen for å forebygge slike forstyrrelser eller krenkelser som nevnt i tredje ledd. Det kan herunder settes som vilkår at deltakere i demonstrasjon eller lignende ikke medbringer gjenstander som er egnet til å true eller påføre skade med.»

Det er forbudt for deltakere i et arrangement som nevnt i første ledd å opptre maskert, unntatt for deltakere i skuespill, maskerade eller lignende.

Politiet kan stanse eller oppløse arrangementer som nevnt i første ledd når de avvikles i strid med nedlagt forbud eller fastsatte vilkår, eller forårsaker slike krenkelser som nevnt i tredje ledd eller ved begrunnet frykt for slike.

Politiet kan også fastsette vilkår for, forby, stanse eller oppløse andre sammenkomster og tilstelninger enn dem som er nevnt i første ledd, for å hindre at noen lider overlast, for å unngå at alvorlige ordensforstyrrelser eller ferdselshindringer oppstår, eller for å gjenopprette ro og orden etter slike.

Demonstrasjonsfriheten er blant de grunnleggende menneskerettigheter, og en viktig politisk og sivil rettighet. Dette innebærer at det er begrensninger i hvilke inngrep staten kan gjøre i adgangen til å demonstrere. Inngrep kan bare gjøres på bestemte grunnlag. Inngrep må også være innenfor rammene av grunnlovsvernet og menneskerettighetskonvensjonene.

Det er ikke søknadsplikt for å demonstrere, men et krav om at det gis melding, jf. pol. § 11 første ledd (se 4.2.2). Melding gitt «i god tid» er alt som kreves for at demonstrasjonen skal være lovlig, og i enkelte tilfeller vil det ikke være behov for melding (se 4.2.6). Hva som regnes som «i god tid» må vurderes ut ifra de tiltakene politiet må antas å måtte iverksette. Det er avhengig av demonstrasjonens omfang og tema.

Pol. §11 andre ledd spesifiserer hva slags informasjon meldingen skal inneholde. Den skal «inneholde opplysninger om arrangementets formål, omfang, ansvarlig arrangør, tidspunkt og avviklingssted og de ordenstiltak arrangøren vil sette i verk.» Meldingen skal «i alminnelighet gis skriftlig.» Det kan altså tenkes situasjoner der meldingen ikke gis skriftlig, f.eks. pga. tidshensyn, jf. ordlyden «alminnelighet»

Selv om politiet ikke må godkjenne demonstrasjonen som sådan har de behov for informasjonen for å kunne løse sine ordinære oppgaver⁸⁵ og plikter forbundet til demonstrasjonen. Demonstrasjoner kan skape praktiske problemer og utfordringer, som å hindre trafikk og andres interesser. Informasjonen som oppgis skal bidra til at politiet kan gjøre disse så små som mulige. Omstridte grupper og ytringer kan føre til motdemonstrasjoner. Politiet må derfor få oppgitt tema og egne ordenstiltak demonstrantene vil gjennomføre for å kunne planlegge bemanning og tiltak for å sikre at den alminnelige ro og orden, og at det ikke blir voldelige sammenstøt.

For å gjøre ulempen for omgivelsene minst mulig og for å redusere faren for bråk gir pol. § 11 fjerde ledd politiet adgang til å «iverksette nødvendige tiltak» som sikrer disse hensynene, samtidig som demonstrasjonen kan bli gjennomført. Blant annet kan de sette vilkår for avviklingen for å «forebygge» «forstyrrelse av den offentlig ro og orden eller lovlige ferdsel», jf. Pol, § 11 tredje ledd.

Politiet har også adgang til å «stans eller oppløse» demonstrasjoner hvis de «strider mot nedlagt forbud eller fastsatte vilkår, forårsaker krenkelser som nevnt i tredje ledd (se 5.2), eller ved begrunnet frykt for slike», pol § 11 sjette ledd jf. § 11 tredje ledd. En demonstrasjon kan stoppes når vilkårene for å forby den er tilstede. En forskjell er at politiet har et bedre grunnlag å gjøre vurderingen på under demonstrasjonen, enn hva som ofte er tilfellet før en demonstrasjon.

Politiinstruksen er nyttig for å se hva som skal inn i politiets vurdering om eventuelt forbud og plikt til å medvirke til at demonstrasjoner kan avholdes. Den er litt annerledes formulert enn andre rettskildene, og utfyller loven.⁸⁶ Instruksen kan ikke brukes til å begrense rettigheter som følger av rettskildene behandlet over.

⁸⁵ Jf. Politiloven § 2.

⁸⁶ Jf. Mæland (1998) s. 474.

Politiinstruksen § 8-5 lyder:⁸⁷

«§ 8-5. Demonstrasjoner, opptog o.l. på offentlig sted.

Politiet skal ikke forby demonstrasjoner, opptog, møter, forsamlinger, stands o.l. på offentlig sted med mindre det er grunn til frykt for at disse kan gi opphav til voldsomheter eller liknende forstyrrelser av den alminnelige ro, orden og sikkerhet, eller når det formål som tilsiktes fremmet eller måten dette skjer på, strir mot lov.

Politiet skal så vidt mulig medvirke til at lovlige demonstrasjoner o.l. på offentlig sted kan avvikles uforstyrret, og ellers til minst mulig hindring for den øvrige ferdsel. Politiet kan også fastsette nærmere vilkår for avviklingen så langt dette finnes påkrevet for å forebygge slike krenkelser som nevnt i 1. ledd, og ellers for å opprettholde ordenen og trygge den alminnelige sikkerhet.

Ved avgjørelsen av om slike arrangementer bør forbys eller gjennomføringen reguleres, skal det tas hensyn til om politiet vil være i stand til å trygge avviklingen, samt bevare eller gjenopprette ordenen og sikkerheten forøvrig, eller om andre vektige samfunnshensyn taler mot at arrangementet finner sted.

Forvaltningsloven gjelder ved politiets behandling av søknader eller meldinger om slike arrangementer.»

5.2 Adgangen til å forby demonstrasjoner

Politielloven § 11 tredje ledd gir politiet adgang til å forby demonstrasjoner. Bestemmelsen lyder:

«Politiet kan forby arrangementer som nevnt i første ledd, men bare når det er grunn til frykt for at de kan forårsake alvorlig forstyrrelse av den offentlige ro og orden eller den lovlige ferdsel, eller det formål som tilsiktes fremmet eller måten dette skjer på, strider mot lov.»

Bestemmelsen kan deles opp i to forskjellige grunnlag politiet kan forby demonstrasjoner på bakgrunn av. De to er «alvorlig forstyrrelse av den offentlige ro og orden eller den lovlige ferdsel,» og at «formål tilsiktet fremmet eller måte, strider mot lov.»

Demonstrasjoner kan forbys «bare når» vilkårene i et av disse to grunnlagene er oppfylt. Det er utelukkende disse grunnlagene som kan benyttes til å forby en demonstrasjon. Det samme er noe annerledes formulert i politiinstruksen § 8-5 første ledd. I politiinstruksen kommer det tydeligere frem at et av målene er å unngå voldsomheter og opprettholde sikkerheten. Instruksjonen sier at «politiet skal ikke forby demonstrasjoner» med mindre vilkårene er oppfylt. Videre påpeker den at politiet har som oppgave å bidra til at denne typen arrangementer kan gjennomføres.

Å forby en demonstrasjon er en alvorlig inngripen i muligheten til å utøve ytringsfriheten. Forarbeidene til politielloven understreker dette ved å an vise at en avgjørelse om forbud

⁸⁷ Politiinstruksen.

bør gjøres på høyest mulig nivå innenfor politiet.⁸⁸ Politiet skal forsøke å finne en ordning som gjør at demonstrasjonen kan gjennomføres uten forbud, jf. Politiinstruksen § 8-5 andre ledd, og slik sikre at demonstrantene kan komme frem med sitt budskap. Dette momentet er parallelt med pol. § 11 fjerde ledd, men understreker i større grad at politiets oppgave også er å sikre den øvrige ferdsel og passe på at det ikke blir voldsomheter.

Bestemmelsen gjelder for aktivitet på «offentlig sted». Det er «der allmenheten ferdes».⁸⁹ «Offentlig sted» etter pol. § 11 antas å ha samme innhold som det likelydende begrepet i strl. § 10 første ledd, selv om denne etter ordlyden bare er tenkt å dekke straffeloven.⁹⁰

Privat eiendom kan også være «offentlig sted», slik at grunneiere må akseptere at ferdelige demonstranter til en utstrekning benytter eiendommen. Et eksempel er der gågater ikke eies av det offentlige, men av private gårdeiere. Hvis området er mer privat kreves tillatelse.

5.3 Forbud av hensyn til offentlig ro og orden eller lovlige ferdsel

5.3.1 Hva menes med offentlig ro og orden og lovlig ferdsel

Det mest praktiske grunnlaget for å forby en demonstrasjon er at det er «grunn til frykt for alvorlig forstyrrelse av offentlig ro og orden eller lovlige ferdsel». Det er to vilkår som må oppfylles for at en demonstrasjon skal kunne forbys på dette grunnlaget. Det stilles krav om «*grunn* til frykt» samt at forstyrrelsen må være «alvorlig».

Før jeg går inn på hva som ligger i de øvrige vilkårene er det greit å ha klart for seg hva som menes med offentlig ro og orden og lovlig ferdsel. Begrepet offentlig ro og orden er benyttet i pol. § 7 første ledd nr. 1, som stiller vilkår for når «politiet kan gripe inn». Begrepet må antas å ha samme innhold i pol. § 11 som her. Begrepet er ingen streng juridisk definisjon, men mer en generell standard og må vurderes ut ifra ordinær aktivitet, sted og tid på døgnet. Lovlige ferdsel er all trafikk og aktivitet som ikke er ulovlig. Begrepene må forstås vidt.

5.3.2 Alvorlig forstyrrelse

For at en demonstrasjon skal kunne forbys må den være årsak til «alvorlig forstyrrelse», jf. pol. § 11 tredje ledd. Siden begrepet «offentlig ro og orden» forstås tilsvarende som i pol. § 7 første ledd nr. 1 kan forarbeidene til denne benyttes. I Ot.prp. nr. 22 (1994–1995) side 60 og følgende utdypes når politiet kan gripe inn. Det kan gjøres ved ordensforstyrrelse, slik at både straffbare og ikke-straffbare forhold omfattes.

Ved vurderingen av hva som omfatter en forstyrrelse er det «gjennomsnittsborgerens toleransegrense» som skal legges til grunn. Det er en objektiv norm.⁹¹ Hvor denne ligger vil

⁸⁸ Jf. Ot.prp. nr. 2 (1994-1995) s. 63.

⁸⁹ Ot.prp. nr. 22 (1994–1995) s. 63.

⁹⁰ Jf. Mæland (1998) s. 470.

⁹¹ Jf. Ibid. s. 60 f.

varierte med tid og sted. Den vil for eksempel være høyere midt i en by enn ved en kirkegård. Den samme objektive normen må legges til grunn ved vurdering etter pol. § 11 tredje ledd.

For at det skal kunne nedlegges forbud etter pol. § 11 tredje ledd må forstyrrelsen være «alvorlig». «Alvorlig forstyrrelse» vil være vesentlig større enn hva som gir politiet adgang til å gripe inn etter pol. § 7 første ledd nr. 1. Det tillates altså større grad av forstyrrelser ved demonstrasjoner enn i det daglige livet. Dette innebærer ikke at utøvelse av eller hissing til vold tillates, men at et høyere lydvolum og hindringer for allmenheten enn vanlig tillates. Det er slik sett ikke en skarp overgang mellom offentlig ro og orden, og lovlig ferdsel.

Hva slags type forstyrrelse det gjelder er relevant. Det gjelder særlig hvis forstyrrelsen er intensjonen bak demonstrasjonen. Selv om intensjonen er å virke forstyrrende for allmenheten er ikke det grunnlag i seg selv for å forby demonstrasjonen. Varigheten og intensiteten av forstyrrelsen vil være relevante momenter. For slike demonstrasjoner taler gode grunner for at forstyrrelsen må være større før et forbud kan ilegges jo nærmere selve forstyrrelsen er forbundet med budskapet til demonstrantene. «Kjør sakte-aksjon» langs viktige transportårer kan brukes som illustrasjon. Tålegrensen må være høyere hvis det er lastebilsjåførere som demonstrerer mot dårlig veistandard, enn hvis demonstrantene er ungdommer på moped som demonstrerer mot fraværgrensen i videregående skole. Demonstrasjonen må i begge tilfeller tillate, men omfanget kan være større i det sistnevnte enn i det første (jf. 4.2.5)

Demonstrasjoner som har til hensikt å stoppe lovlig anleggsdrift kan heller ikke forbys uten videre. Selv om det vil være en alvorlig forstyrrelse som sådan. Poenget er at den lovlige aktiviteten kan stoppes for en periode slik at demonstrantene får uttrykt sitt budskap. Etter det må demonstrantene la driften fortsette. Det skjer ofte etter påbud fra politiet, jf. pol. § 5. Hvis demonstrantene etter slik påbud fortsetter å hindre driften, er det i de fleste tilfeller sivil ulydighet. Om det regnes som sivil ulydighet eller annen type lovbrudd vil være avhengig av måten driften stoppes på, jf. *Alta* (Rt. 1981 s. 21)

5.3.3 Grunn til frykt

Det andre vilkåret som må være oppfylt for at en demonstrasjon skal kunne forbys er «grunn til frykt». Formuleringen «grunn til frykt» er benyttet i pol. § 7 første ledd nr. 1. Forarbeidene spesifiserer hva som ligger i kravet «grunn til frykt» i pol. § 7 første ledd nr. 1. Det samme gjelder for kravet etter pol. § 11 tredje ledd. Begrepet skal «tilkjenne et krav om at det må være en konkret og nærliggende risiko for forstyrrelser av ro og orden».⁹²

Anvendt på forbud etter pol. § 11 tredje ledd innebærer dette at det må være en konkret grunn for frykten i det spesifikke tilfellet. En generell frykt eller antagelse basert på tidligere erfaringer med gruppen som skal demonstrere, eller temaet for demonstrasjonen er ikke

⁹² Ot.prp. nr. 22 (1994–1995) s. 60.

tilstrekkelig for at kravet til «grunn» skal være oppfylt.⁹³ En tilsvarende forståelse av kravet følger og fra EMD praksis, jf. *Kudrevičius v. Lithuania* (premiss 94, sitert over). Denne typen tidligere erfaringer og *utilstrekkelig konkret* frykt gjør at politiet bør iverksette tiltak som sikrer demonstranter og tilskuers sikkerhet, jf. politiinstruksen § 8–5 andre ledd.

I neste setning i forarbeidene sitert over presiseres at «(f)orstyrrelsene (ikke) skal ligge langt frem i tid, og politiet bør bare gripe inn preventivt overfor vesentlige forstyrrelser av ro og orden». Tidsaspektet er koblet til selve demonstrasjonen. En preventiv inngripen fra politiet krever «vesentlige forstyrrelser» i vurderingen etter pol. § 7 første ledd nr. 1. Tålegrensen i pol. § 1 tredje ledd er høyere enn i pol. § 7. Derfor må det kreves grunn til frykt for tilsvarende større forstyrrelser.

Den høye tålegrensen for demonstrasjoner og kravet om konkret grunn til frykt må sees i lys av demonstrasjonsfrihetens stilling som fundamental rettighet, og at innholdet i den skal være reell. Hvis frykten skyldes forhold på demonstrantenes side må terskelen for å legge ned forbud være lavere enn hvis det er frykt for reaksjoner fra tilskuere og motdemonstranter. Demonstrantene har krav på beskyttelse, så lenge deres intensjon er fredelig. Upopulære ytringer skal ikke hindres fra å komme frem i offentligheten på grunn av risiko for voldsomme sammenstøt med motdemonstranter.⁹⁴ Motdemonstrasjoner er underlagt de samme kravene som demonstrasjonen. Politiet må legge til rette for at begge demonstrasjoner kan skje uten at det bryter ut voldsomheter. Dette kan oppnås gjennom planlegging, tilpasning og beredskap, jf. pol. § 11 fjerde ledd.

Hvis frykt for alvorlig forstyrrelse av offentlig ro og orden brukes som begrunnelse for forbud mot samme type budskap eller gruppering flere ganger, uten at det gjøres tiltak etter pol. § 11 fjerde ledd, kan det innebære brudd på sensurforbudet, jf. Grl. § 100 fjerde ledd. Det kan ha til konsekvens at det oppstår «spontane» demonstrasjoner andre steder enn der demonstrantene i utgangspunktet ønsket å demonstrere. Skjer det vil politiet ikke har den beredskap som er ønskelig, og risikoen for at situasjonen kommer ut av kontroll blir større. Muligheten for motdemonstrasjoner blir også mindre. Det kan sees som uheldig.

Eksempel slik *unødvendig spontan* demonstrasjon er *Boot boys* (Rt. 2002 s. 1618). Taler under demonstrasjonen ble frikjent for brudd på rasismeparagrafen (tilsvarende dagens strl. § 185) under en demonstrasjon som ikke var meldt. Politiet hadde lagt ned forbud mot at gruppen fikk demonstrere i Oslo. Situasjonen før den høyreekstreme marsjen i Kristiansand⁹⁵ var liknende.

⁹³ Jf. Mæland (1998) s. 475.

⁹⁴ Se Bull s. 510.

⁹⁵ Jf. Martinsen (2017).

5.4 Forbud fordi måte strider mot lov

Skillet mellom «måte strider mot lov» og «alvorlig forstyrrelse av offentlig ro og orden» er flytende, jf. pol § 11 tredje ledd. Det er stor grad av overlapping mellom de to begrepene. Voldsomheter som kvalifiserer som «alvorlig forstyrrelse» vil også falle inn under «måte». Fordi kravet om «grunn til frykt» også gjelder «måte», er det ikke av betydning hvilken hjemmel som anvendes. Begrepet «måte» anvendes på mer spesifikke enn generelle brudd på «offentlig ro og orden», som reguleres i første del av pol. § 11 tredje ledd. Mæland bruker som eksempel at en «kvinneorganisasjon vil demonstrere mot en bestemt kategori magasiner eller videofilmer. Det opplyses at man akter å trenge seg inn til forhandlere, bemektige seg blader og fikner og brenne dem offentlig».⁹⁶ I slike tilfeller kan og må politiet legge ned forbud mot demonstrasjonen, jf. pol. § 11 tredje ledd, og politiinstruksen § 8–5 tredje ledd. Rene brudd på straffebud, innebærer at «måte strider mot lov». Det er fremgangsmåten som skal stride mot lov, ikke meningsinnholdet.

Mæland har kalt problemstillingen lite praktisk, fordi den informasjonen som gis i meldingen til politiet sjelden eller aldri vil inneholde denne typen opplysninger.⁹⁷ For at politiet skal kunne legge ned forbud vil det kreves bevis. Enkel mistanke vil ikke være nok til å begrunne forbud, men påvirke politiets forberedelser.⁹⁸ Som nevnt gjelder kravet om grunn til frykt også her.

5.5 Forbud fordi formål som tilsiktes fremmet strider mot lov.

5.5.1 Hva betyr «formål»

Hva begrepet «formål» betyr er ikke tydelig, sett i lys av grunnlovsvernet av ytringsfriheten. Departementet bemerker det samme i forarbeidene til grunnlovsendringen i 2004 der de uttalte seg om pol. § 11 tredje ledd.⁹⁹ Samme sted utaler de:

«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.»¹⁰⁰

Alternativet som departementet mener fortsatt burde kunne forbys på forhånd er «(rene) handlinger». Dette faller inn klart inn under «måte» (se 5.4).

⁹⁶ Mæland (1998) s. 475.

⁹⁷ Jf. Mæland (1998) s. 475.

⁹⁸ Jf. *ibid.* s. 475.

⁹⁹ Jf. St. mld, nr. 26 (2003–2004) s. 128.

¹⁰⁰ *Ibid.* s. 128.

Alternativ 1 har tilsynelatende et formål som strider mot lov, hvis begrepet tolkes etter sin naturlige ordforståelse. Et forbud mot en slik ytring kan likevel ikke opprettholdes i lys av ytringsfriheten. Det er en kvalitativ forskjell mellom å *ytre* at noe som strider mot lov bør gjøres eller legaliseres, og det å *faktisk gjøre* noe som bryter loven. Selve *ytringen* kan ikke forbys selv om det *målet* demonstranten ønsker å oppnå ikke kan gjøres innenfor loven. Fremgangsmåten demonstranten bruker må være innenfor loven. Dette faller inn under «måte» i pol. § 11 tredje ledd.

Et beslektet og illustrerende eksempel er *Holship* (HR-2016-2554-p). Spørsmålet var om «formålet» var «rettstridig», jf. boikottloven¹⁰¹ § 2. Boikotten var ulovlig siden målet arbeiderne ønsket å oppnå ikke var i tråd med loven. Å tvinge Holship til å bruke havnearbeidere tilknyttet Administrasjonskontoret. Derfor kunne den ikke gjennomføres. Dette er *kvalitativt* annerledes enn å ytre i en demonstrasjon at Holship burde tvinges til å bruke de aktuelle havnearbeiderne, eller at boikott *burde* være lovlig for å tvinge selskapet til det. Så lenge «måten» ikke strider mot lov kan det ikke forbys å gjennom demonstrasjon forøke å oppnå et resultat som i seg selv er i strid med loven. Ytringen er vernet. Den forståelsen av formålsbegrepet i pol. § 11 tredje ledd kan ikke anvendes.

5.5.2 I lys av sensurforbudet

Sensurforbudet i Grunnloven er strengt (se 4.2.2). Det innebærer at myndighetene ikke kan forby noen å komme med en ytring. Hverken ved å nedlegge formelt forbud, eller gjennom andre tiltak med hensikt å hindre ytringen å komme ut, jf. Grl. § 100 fjerde ledd. Hvis en ytring strider mot ytringsfriheten må den straffes i etterkant, ikke stoppes før.

Et spørsmål er om politiet kan legge ned forbud likevel, hvis vilkårene ellers i pol. § 11 tredje ledd er oppfylt. En situasjon der politiet kan bevise at en ytring som kommer i en demonstrasjon går utover rammene til ytringsfriheten, for eksempel ved at de strider med strl. § 185. En slik situasjon er veldig hypotetisk, og vil nok neppe oppstå i praksis. På ytringsfrihetens område er domstolskontrollen streng og det er problematisk om politiet skal ta den typen beslutninger utenom domstolene.

Hvordan en slik vurdering eventuelt skal gjøres byr og på problemer. Det er også et spørsmål som domstolene skal løse. Politiet kan for eksempel benytte den metoden brukt i *Kjuus* (Rt. 1997 s. 1821).¹⁰² Høyesterett vurderte ytringene kontekstuellet. Det kan gi risiko for at det blir nedlagt forbud uten at ytringene tolket strengt etter ordlyden bryter med ytringsfriheten. Tilsvarende oppstår risiko for at demonstrasjoner forbys på grunnlag av forventede ytringer som *ikke* hadde kommet hvis demonstrasjonen likevel hadde blitt gjennomført. Dette kan ikke aksepteres sett i lys av hensynet til ytringsfriheten, og sensurforbudet spesielt.

¹⁰¹ Lov 7. desember 1947 nr. 1.

¹⁰² Rt. 1997 s. 1821.

Dette problemet løses ved at ytringer som går utover hva ytringsfriheten tillater straffeforfølges i domstolene i etterkant. Det er ytringer som er kommet til uttrykk som kan straffes, ikke intenderte ytringer. Det kan diskuteres om problemet i eksempelet over kan omgås ved at politiet advarer om at straffeforfølgning er mulig. Hvis det gjøres kommer man nær grensen mot unødig indirekte hindring, jf. *Kasparov v. Russia* (premiss 84–86).

Sensurforbudet står i veien for en forståelse og anvendelse av «formål» i pol. § 11 tredje ledd som beskrevet over. Sensurforbudet må i dette tilfellet forstås som absolutt. Dette støttes også av ytringsfrihetskommisjonen, som uttalte at bestemmelsen ikke lenger kunne anvendes, og anbefalte at den burde vurderes.¹⁰³

5.5.3 Hva står igjen

Det er vist over at «formål» etter pol. § 11 tredje ledd ikke har noen praktisk anvendelse, sett i lys av Grl. § 100 og § 101, og EMK artikkel 10 og artikkel 11. Uttrykket kan ikke tolkes etter den naturlige ordforståelsen. Hva slags *mål* demonstrantene ønsker å oppnå. Selv om det demonstrantene ønsker ikke kan oppnås lovlig eller i seg selv er ulovlig, kan ikke medføre at å demonstrere for det kan forbys. Dette forutsetter at «måten» demonstrasjonen skjer på ikke «strider mot lov», jf. pol. § 11 tredje ledd.

Sensurforbudet i Grl. § 100 fjerde ledd hindrer at bestemmelsen blir anvendt slik at det legges ned forbud mot demonstrasjoner der det ville kommet ytringer som går utover ytringsfriheten. Hensynet til ytringsfriheten oppnås best ved at slike ytringer straffeforfølges i etterkant, slik at domstolene kan stå for vurderingen av ytringene.

Vilkåret i pol. § 11 tredje ledd om «formål tilsiktet fremmet [...] strider mot lov» har ingen praktisk anvendelse som er kompatibel med regelsettene som står høyere i trinnhøyde. Disse regelsettene er Grunnloven og EMK, jf. mrl. § 2. Dette synet stemmer også overens med den forståelsen ytringsfrihetskommisjonen hadde på spørsmålet. De uttalte at demonstrasjoner ikke lenger ville kunne forbys fordi formålet strider mot lov.¹⁰⁴ Denne forståelsen er også på linje med OECDs retningslinjer, som sier at demonstrasjoner bare kan forbys og reguleres med hensyn til tid, sted og måte.¹⁰⁵

Adgangen til å forby demonstrasjoner på grunn av lovstridig formål er ikke reell. Det er i praksis en død bestemmelse som ikke kan anvendes.

¹⁰³ Jf. NOU 1999: 27 s. 179 og 252.

¹⁰⁴ Jf. NOU 1999: 27 s. 179.

¹⁰⁵ Jf. OECD (2010) s. 17 og s. 58 f.

6 Vurdering av vilkåret «formål» som «strider mot lov»

6.1 Problemet

Det er vist over i 5.5 at adgangen til å forby en demonstrasjon med hjemmel i pol. § 11 tredje ledd på grunnlag av at «formål tilsiktet fremmet [...] strider mot lov» ikke lenger kan ha noen anvendelse i praksis. Enhver anvendelse av reglen vil være i strid med Grl. § 100 og i stor utstrekning i strid med EMK. Det kan hevdes at dette ikke er noe problem, så lenge politiet faktisk ikke anvender den. Likevel kan det være problematisk å ha en slik reelt sett innholdsløs regel i lovverket. Dette gjelder særlig på ytringsfrihetens område.

For det første åpner det faktum at reglen fortsatt står i loven for potensielt misbruk. Er ikke kontrollen god nok er det risiko for at regelen faktisk anvendes. Det vil innebære grunnlovsstridig sensur av ytringer. Hvis en slik potensiell anvendelse ikke hindres kan det utvikle seg en praksis i virkeligheten der demonstrasjoner med *potensielt ulovlige* ytringer forbys. Dette vil mest sannsynlig være demonstrasjoner fra grupper med synspunkter som flertallet av befolkningen ikke liker og finner frastøtende. I tilfeller kan det være ytringer som har særlig vern etter Grl. § 100 tredje ledd.

Hvis denne typen grupperinger ikke får demonstrere er det fare for at de isoleres i egne fora, for eksempel på internett. Det er ikke heldig. Meninger som er omstridte eller uttrykker holdninger som samfunnet finner forkastelige bør ikke gjemmes bort, men komme frem i offentligheten slik at de kan konfronteres og korrigeres (se 2.3).

For det andre virker det forstyrrende på den offentlige debatten og skaper misforståelser om hvordan regelverket for demonstrasjoner er. At en ytring etter innholdet er ulovlig gjør ikke at myndighetene eller samfunnet ellers kan stoppe den rettslig sett.

Tilfellene der spørsmålet kommer på spissen er ofte gjenstand for offentlig debatt. Et godt eksempel er Nordisk Motstandsbevegelses demonstrasjon i Kristiansand.¹⁰⁶ Debatten i etterkant kunne gi inntrykk av at demonstrasjonen var ulovlig på grunn av innholdet. Feilen ved denne demonstrasjonen var ikke innholdet, men at melding ikke ble gitt «i god tid», jf. pol. § 11 første ledd. Det er ikke i seg selv grunn for å stoppe en demonstrasjon (se 3.2.3 og 4.2.6). Den aktuelle demonstrasjonen ble holdt i Kristiansand fordi Politiet i Fredrikstad hadde lagt ned forbud i frykt for sammenstøt med motdemonstrasjoner. Den avgjørelsen kan kritiseres.¹⁰⁷

Det ble argumentert for at demonstrasjonen kunne forbys med hjemmel i pol. § 11 tredje ledd siden formålet var rettstridig.¹⁰⁸ Formålet ble forstått som rettstridig siden *målet* til demonstrantene var kunne sies å være i strid med strl. § 185 og 186, eller internasjonale konvensjoner. Et interessant poeng er at dette var ikke var basert på de ytringer som faktisk kom

¹⁰⁶ Se Martinsen (2017).

¹⁰⁷ Jf. Marthinussen (2017).

¹⁰⁸ Jf. Blant annet Steen (2017).

til uttrykk under demonstrasjonen. Bakgrunnen for å hevde at formålet stred mot lov bygde på en forståelse av meningsinnholdet og holdninger som ikke kom direkte til uttrykk.

Denne forståelsen er åpenbart ikke i tråd med gjeldene rett.

6.2 Hva bør gjøres

For å unngå problemene i 6.1 bør pol. § 11 tredje ledd endres slik at vilkåret om «formål» fjernes. Det kan argumenteres med at det ikke er noe problem at reglen består så lenge den ikke anvendes. Det vil være en dårlig løsning.

Lovverket på ytringsfrihetens område bør være klart og tydelig, slik at det ikke er behov for juridisk kompetanse for å forstå det. Det er uheldig når lovverket ikke gjenspeiler gjeldende rett. Spesielt er det uheldig for lover som berører fundamentale rettigheter. Endring av loven vil forenkle tilgangen til reglene og gjøre det klarere at politiets adgang til å regulere demonstrasjoner er begrenset til tid, sted og måte.¹⁰⁹

Endringen vil også bidra til å forbedre den offentlige debatten. Det eksisterer grupperinger som ønsker et samfunn der ikke alle har like rettigheter eller forfekter syn som er ulovlige hvis de blir utøvd i praksis. Debatten bør ikke dreie seg om deres adgang til å uttrykke disse meningene offentlig gjennom demonstrasjoner, selv om den store majoriteten av befolkningen finner meningene forkastelige. Debatten bør heller rette seg mot hvordan man kan unngå rekruttering til slike miljøer, og saklig argumentasjon for å motgå de aktuelle synene.

¹⁰⁹ Jf. OECD (2010) s. 17 og s. 58 f.

7 Konklusjon

I kapittel 2 har jeg forsøkt å gjøre rede for demonstrasjonsfrihetens oppgave som virkemiddel i et demokrati. Begrunnelsen gjort rede for der ligger i er grunnlaget for det øvrige lovverket. Jeg så også på forholdet mellom grunnlovsbestemmelsene og EMK. Grl. § 101 andre ledd skal tolkes i tråd med EMK artikkel 11. Det samme gjelder ikke i tilsvarende utstrekning for Grl. § 100 og EMK artikkel 10. Siden demonstrasjonsfriheten hjemles av de to i kombinasjon innebærer det at demonstrasjonsfriheten etter Grunnloven ikke alltid er sammenfallende med EMK.

I kapittel 3 gikk jeg gjennom de prinsippene som følger av EMK artikkel 11, utviklet gjennom rettspraksis. Det er kun fredelige demonstrasjoner som har vern. Prinsippene innebærer både positive og negative plikter for myndighetene. Blant de viktigste er den negative plikten å la demonstrasjoner få gjennomføres på tross av forstyrrelser for allmenheten. Myndighetene kan sette vilkår for demonstrasjonen for å redusere disse forstyrrelsene, men ikke for hindre demonstrantene med å komme med sitt budskap. Av de positive pliktene er den viktigste å beskytte demonstrantene dersom det er behov for det. Plikten innebærer krav om tiltak som er egnet til å beskytte, ingen garanti om resultat.

Kapittel 4 behandlet reglene i grunnloven. Hovedskillet mellom de to regelsettene er at sensurforbudet er strengere etter grunnloven enn EMK. Det innebærer blant annet at det ikke er adgang til å kreve godkjenning av politiet. Melding er tilstrekkelig. Jeg mener også demonstrasjoner i bestemte tilfeller ikke kan stoppes, selv om melding ikke er gitt.

Vilkårene for å forby demonstrasjoner er behandlet i kapittel 5. Politiet kan sette vilkår for hvordan en demonstrasjon skal gjennomføres for å dempe forstyrrelser for omgivelsene. Forbud mot demonstrasjoner kan bare skje ved alvorlig forstyrrelse av den «offentlig ro og orden og lovlige ferdsel» og hvis «måten» demonstrasjonen skjer på er ulovlig, jf. pol. § 11 tredje ledd. Forbud fordi «formålet» til demonstrasjonen «strider mot lov» kan ikke tillates i lys av Grl. § 100 og § 101 andre ledd. Dette vilkåret har i dag derfor ingen praktisk betydning, selv om det består i loven.

Til slutt så jeg på problemer som følger med at vilkåret om «formål» som «strider mot lov» fortsatt er i loven. Det åpner for misforståelser og misbruk. Det er også uheldig at loven gir feil inntrykk av hva som faktisk er gjeldende rett, særlig på ytringsfrihetens område. Jeg anbefaler derfor at loven endres ved at dette vilkåret fjernes.

Litteraturliste

Litteratur

- Aall, Jørgen. «*Menneskerettighetsloven*», Lov og Rett (1999), s. 387-401 (Sitert fra Lovdata.no).
- Bull, Thomas. *Mötes- och demonstrationsfriheten*, Uppsala: Iustus Förlag, 1997.
- Echhoff, Torstein. *Rettskildelære*, 5.utg. ved Jan E. Helgesen, Oslo: Universitetsforlaget, 2001.
- Eggen, Kyrre. *Ytringsfrihet*, Oslo: Cappelen Akademisk Forlag, 2002.
- Jakhelln, Henning. «*Menneskerettighetene, Grunnlovens § 110 c og arbeidsretten*» i, Njål Høstmælingen (red.): Gjennomføring av internasjonale menneskerettigheter i norsk rett (1995), Torkel Opsahls minneseminar 1995, Norge: Juristforbundets Forlag, (1996) s. 151-178 (Sitert fra Lovdata.no)
- Myhrer, Tor-Geir (2013) «Kommentar til politiloven» i Norsk Lovkommentar, Gyldendal Rettsdata [Sitert: 24.11.2017]
- Mæland, Henry John. «*Demonstrasjoner og politiet*» i Stat, politikk og folkestyre: festskrift til Per Stavang på 70-årsdagen, 19. februar 1998, David Roland Doublet, Kai Krüger, Asbjørn Strandbakken (red.), Bergen: Alma Mater, 1998, s. 467-484 (Sitert fra Lovdata.no).
- OECD. *Guidelines on Freedom of Peaceful Assembly*, 2. Utg., Warszawa/Strasbourg: OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, 2010.
- Smith, Eivind. *Konstitusjonelt demokrati*, 4. utg., Bergen: Fagbokforlaget, 2017.
- Smith, Eivind. *Konstitusjonelt demokrati*, 2.utg., Bergen: Fagbokforlaget, 2012.

Lover og forskrifter

- 1814 17. mai 1814 Kongeriket Norges Grunnlov (Grunnloven).
- 1947 Lov 5. desember 1947 nr.1 om boikott (boikottloven).
- 1990 Forskrift 22. juni 1990 nr. 3963 Alminnelig tjenesteinstruks for politiet (politiinstruksen).
- 1995 Lov 4. august 1995 nr. 53 om politiet (politiloven).
- 1999 Lov 21. mai 1999 nr. 30 om styrking av menneskerettighetens stilling i norsk rett (menneskerettighetsloven).
- 2005 Lov. 20 mai 2005 nr. 28 om straff (straffeloven).
- 2005 Lov 17. juni 2005 nr. 90 om mekling og rettergang i sivile tvister (tvisteloven).
- 2015 Lov 6. februar 2015 nr. 7 om beskyttelse av mindreårige mot skadelige bildeprogram mv. (bildeprogramloven).

Traktater

EMK	The European Convention on Human Rights, Roma 4. november 1950.
SP	International Covenant on Civil and Political Right, New York 16. desember 1966.

Forarbeider

Dok.nr.16 (2011–2012)	Rapport fra Menneskerettighetsutvalget om menneskerettigheter i Grunnloven.
Innst. 165 S (2015–2016)	Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Grunnlovsfor- slag.
Innst. 187 S (2013–2014)	Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om grunnlovsfor- slag.
Innst.S. nr. 270 (2003–2004)	Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om endring av Grunnloven § 100.
NOU 1999: 27	«Ytringsfrihed bør finde Sted» Forslag til ny Grunnlov § 100.
Ot.prp. nr. 22 (1994–1995)	Om lov om politiet (politiloven).
St.mld. nr. 26 (2003–2004)	Om endring av Grunnloven § 100.

Norske Høyesterettsdommer

Rt. 1976 s. 1	Kløfta
Rt. 1981 s.21	Alta
Rt. 1997 s.1821	Kjuus
Rt. 2002 s. 1618	Boot Boys
Rt. 2007 s. 1807	Vigrid
Rt. 2015 s. 93	Maria
HR-2016-2554-p	Holship

EMD dommer

Appleby and Others v. the United Kingdom.	The European Court of Human Rights, Strasbourg, 6. Mai 2003. Application 44306/98, Legal summary.
Ezelin v. France.	The European Court of Human Rights, Strasbourg, 26. April 1991.
Faber v. Hungary.	The European Court of Human Rights, Strasbourg, 24. Juli 2012.
Gün and Others v. Turkey.	The European Court of Human Rights, Strasbourg, 18. Juni 2013. Application 8029/07, Legal summary.
Kasparov and Others v. Russia.	The European Court of Human Rights, Strasbourg, 3. oktober 2013.
Kudrevičius and Others v. Lithuania.	The European Court of Human Rights, Strasbourg, 15. oktober 2015.
Öllinger v. Austria	The European Court of Human Rights, Strasbourg, 29. Juni 2006.
Plattform «Ärzte für das Leben» v. Austria.	The European Court of Human Rights, Strasbourg, 21. Juni 1988.

Avisartikler og diverse

Kessel, Dag	(2017) «–Dette burde ikke vært tillatt», NRK.NO, https://www.nrk.no/ho/lillehammer-politikere-vurderer-politivedtekter-1.13474656 [Sitert: 24.11.2017]
Marthinussen, Hans Fredrik.	(2017) «Derfor må nazistene få demonstrere», Dagbladet, https://www.dagbladet.no/kultur/derfor-ma-nazistene-fa-demonstrere/68551627 [Sitert: 24.11.2017]
Martinsen, Jarle R. Van der Eynden, Eli. Husøy, Eirik.	(2017) «Høyreekstrem demonstrasjon i Kristiansand – politiet ville ikke gripe inn», Aftenposten, https://www.aftenposten.no/norge/i/mq9gv/Hoyreekstrem-demonstrasjon-i-Kristiansand--politiet-ville-ikke-gripe-inn [Sitert: 24.11.17]
SNL.NO.	«Hakekors» i Store Norske Leksikon (2015), https://snl.no/hakekors [Sitert: 24.11.2017]
SNL.NO.	«Svastika» i Store Norske Leksikon (2013), https://snl.no/svastika [Sitert: 24.11.2017]
Steen, Rune Berglund.	(2017) «Nei, nazister skal ikke få masjere», Dagbladet, https://www.dagbladet.no/kultur/nei-nazister-skal-ikke-fa-marsjere/68554798 [Sitert: 24.11.2017]