

Rapport

Hatefulle ytringer og trusler mot lokale folkevalgte

Rettslige rammer, rettspraksis og kommunesektorens praksis
FoU-prosjekt nr. 204030



Laget for
KS FoU

Desember 2020

Innhold

Forord	5
Summary	6
Sammendrag	10
1. Innledning og bakgrunn	14
2. Metodisk tilnærming og gjennomføring	15
2.1 Avklaringer og definisjoner	15
2.1.1 Forståelse av hatefulle ytringer, trusler mv.	15
2.1.2 Forståelse av 'lokale folkevalgte'	15
2.1.3 Rapportens inndelinger	15
2.2 Del 1: Rettslige rammer og rettspraksis	17
2.2.1 Avgrensning av oppdraget	17
2.2.2 Databaser for rettspraksis	17
2.2.3 Andre kilder	18
2.2.4 Forankring i KS	18
2.3 Del 2: Kommuner og folkevalgtes erfaringer og utfordringer	18
2.3.1 Utvalg og rekruttering av utsatte lokale folkevalgte og kommuner	18
2.3.2 Dybdeintervjuene	19
2.3.3 Ulike aktører	19
2.4 Del 3: En drøfting av rettslig vern av lokale folkevalgte	20
2.4.1 Identifisering av manglende rettslig vern	20
3. Kartlegging av gjeldende rett og rettspraksis	21
3.1 Innledning	21
3.2 Ytringsfrihet – Grunnloven § 100 og EMK artikkel 10	22
3.3 Straffbare ytringer – en oversikt	24
3.3.1 Om ytringsfrihet	24
3.3.2 Ytringer som rammes av straffebestemmelsene	24
3.3.3 Hva skal til for at en ytring rammes?	26
3.3.4 Grunnlag for og erfaringer med domfellelse i straffesaker	27
3.3.5 Hva slags straff gis ved domfellelser?	27
3.3.6 Kjennetegn ved ytringer i saker der tiltalte har blitt frifunnet i domstolene	27
3.4 Trusler – straffeloven § 263 og § 264	28
3.4.1 Om bestemmelsen generelt	28
3.4.2 Rettspraksis om lokale folkevalgte	29
3.4.3 Rettspraksis om trusler mot stortingsrepresentanter og statsråder	30
3.4.4 Rettspraksis om trusler mot andre sammenlignbare grupper	33
3.5 Oppfordringer til straffbare handlinger – straffeloven § 183	35

3.5.1	Om bestemmelsen generelt.....	35
3.5.2	Rettspraksis om lokale folkevalgte.....	36
3.5.3	Annen relevant rettspraksis	36
3.6	Krenkelser av privatlivets fred – straffeloven § 267	36
3.6.1	Om bestemmelsen generelt.....	36
3.6.2	Rettspraksis om lokale folkevalgte.....	38
3.6.3	Annen relevant rettspraksis	38
3.7	Hensynsløs atferd – straffeloven § 266.....	39
3.7.1	Om bestemmelsen generelt.....	39
3.7.2	Rettspraksis om lokale folkevalgte.....	40
3.7.3	Rettspraksis som gjelder stortingsrepresentanter m.m.	41
3.7.4	Rettspraksis som gjelder andre sammenlignbare grupper.....	41
3.8	Hatefulle og diskriminerende ytringer – straffeloven § 185	43
3.8.1	Om bestemmelsen generelt.....	43
3.8.2	Rettspraksis om lokale folkevalgte.....	45
3.8.3	Rettspraksis som gjelder politikere	45
3.8.4	Rettspraksis som gjelder andre sammenlignbare grupper.....	47
3.8.5	Riksadvokatens prioriteringer mht. hatytringer mot politikere/samfunnsdebattanter.....	48
3.9	Forstyrrelse av den alminnelige fred – straffeloven § 181	49
3.9.1	Rettspraksis	49
3.10	Ærekrenkelser og erstatningsansvar	50
3.10.1	Ærekrenkelser.....	50
3.10.2	Oppreisningserstatning – i sivile saker og i straffesaker.....	52
3.11	Særlig om trusler og hets på internett - medvirkning og redaktøransvar.....	53
3.11.1	Generelt om medvirkningsansvar	53
3.11.2	Nærmere om medvirkningsansvar på internett.....	54
3.11.3	Rettspraksis om internettytringer fra EMD og EU-domstolen	55
3.11.4	Oppsummering – medvirkningsansvar for andres ytringer på internett.....	56
3.12	Oppsummering	57
4.	Kommuners og folkevalgtes erfaringer og utfordringer	59
4.1	Dybdeintervjuer i ni kommuner og én fylkeskommune	59
4.2	Trusler og hatefulle ytringer i studien.....	60
4.2.1	Sosiale medier er den dominerende kanalen for hets	61
4.3	Det offentlige ordskiftet har blitt tøffere.....	61
4.4	Håndtering av trusler og hatefulle ytringer mot folkevalgte	63
4.4.1	Berørte folkevalgte forventer praktisk bistand fra kommunen	63
4.4.2	Berørte folkevalgte forventer mer støtte fra kollegaer i kommunestyret.....	65
4.4.3	Folkevalgte i studien har lave forventninger til eget parti.....	66

4.4.4	<i>Politiet har ulik håndtering på tvers av politidistrikter</i>	67
4.4.5	<i>Oppsummering</i>	71
4.5	Trusler og hatefulle ytringer har omfattende konsekvenser	72
4.5.1	<i>Trusler og hatefulle ytringer kan ha konsekvenser for demokratiet</i>	72
4.5.2	<i>Aksjonspolitikken kan splitte lokalsamfunn</i>	75
4.5.3	<i>Trusler og hatefulle ytringer mot folkevalgte kan koste kommuner dyrt</i>	75
4.5.4	<i>Trusler og hatefulle ytringer skjer også mellom folkevalgte i kommunestyret</i>	75
4.5.5	<i>Trusler og hatefulle ytringer preger de folkevalgtes liv</i>	75
4.5.6	<i>Oppsummering</i>	77
5.	Mulige lovendringer for å styrke folkevalgtes vern	78
5.1	Mulige lovendringer for å bedre rettsvernet for lokale folkevalgte	78
5.1.1	<i>Verne lokale folkevalgte på lik linje med nasjonale folkevalgte</i>	78
5.1.2	<i>Hovedregel om plikt til å påtale hatytringer, trusler mm. mot lokale folkevalgte</i>	80
5.1.3	<i>Inkludering av kjønn som diskrimineringsgrunnlag i straffeloven</i>	81
5.1.4	<i>Gi folkevalgte tilsvarende vern mot "forulempning" som offentlige tjenestemenn har</i>	83
5.1.5	<i>Pålegge kommuner å tilby folkevalgte bistand</i>	84
6.	Tiltak for å styrke vern av folkevalgtes integritet og sikkerhet	86
6.1	Tiltak i kommuner og fylkeskommuner for et bedre vern av folkevalgte	86
6.1.1	<i>Rettslige rammer for at kommuneadministrasjonen bistår folkevalgte som utsettes for trusler o.l.</i>	86
6.1.2	<i>Opprette praktiske tiltak for å bistå folkevalgte og ivareta deres sikkerhet</i>	89
6.2	Folkevalgte kollegier kan skape god tone i intern og ekstern dialog	90
6.2.1	<i>Tonen i debatten og ordskiftet</i>	90
6.2.2	<i>Dialog med innbyggere</i>	92
6.3	Forebygging og bistand fra politiske partier	93
6.4	Bevissthet hos den enkelte folkevalgte	94
6.4.1	<i>Folkevalgtes egen retorikk</i>	94
6.4.2	<i>Bruk av sosiale medier</i>	95
6.4.3	<i>Vurdere å gå rettens vei</i>	95
6.5	Politiets ivaretagelse av folkevalgtes sikkerhet	96
6.5.1	<i>Benytte faste kontaktpunkter med kommunene</i>	96
6.5.2	<i>Prioritere etterforskning av hatytringer, trusler mm. mot lokale folkevalgte</i>	96
6.5.3	<i>Registrering av saker som gjelder trusler mm. mot lokale folkevalgte</i>	97
6.5.4	<i>Utnytte lovverket bedre mht. medvirkningsansvar på internett</i>	98
6.5.5	<i>Innføre rutine med å gi folkevalgte utfyllende tilbakemelding</i>	98
7.	Konklusjoner og anbefalinger	99
7.1	Konklusjoner	99
7.2	Anbefalinger	100

Forord

Trusler og hatefulle ytringer oppleves å bli et stadig vanligere fenomen. Utviklingen av sosiale medier og internasjonale strømninger har gjort det offentlige ordskiftet krassere. Dette gjør denne utredningen om rettsvernet til lokale folkevalgte i Norge svært dagsaktuell. Ipsos viste gjennom en spørreundersøkelse for KS i 2019 at over 4 av 10 lokale folkevalgte har opplevd hatefulle ytringer eller trusler som konsekvens av sitt folkevalgtverv. Denne utredningen er et dypdykk i rettspraksis om trusler og hatefulle ytringer rettet mot lokale folkevalgte og hvordan det oppleves å bli utsatt for slike hendelser. 42 personer fra ni kommuner og en fylkeskommune har blitt dybdeintervjuet og fortalt sterke historier om politiske saker som har satt sinnene i kok og endevendt livet til lokale folkevalgte. Samtidig som disse historiene er sterk lesning, har heldigvis seks av ti lokale folkevalgte ikke opplevd slike hendelser.

Advokatfirmaet Lund & Co og Ipsos har identifisert et lite knippe anbefalte lovendringer som kan bedre lokale folkevalgtes rettsvern. Det er imidlertid flere ting som kan gjøres innenfor dagens lovverk. Utredningen framsetter anbefalinger til politi, kommuner, kommunestyre, partier, de folkevalgte selv så vel som til KS.

Det er vårt ønske at KS vil finne rapporten nyttig for sitt videre arbeid med å sikre tryggheten og integriteten til lokale folkevalgte.

Oslo, 1. desember 2020

På vegne av Ipsos og Lund & Co

Kirsten Sandberg Natvig

Prosjektleder

Summary

In 2019, Ipsos conducted a survey among local elected representatives for KS which showed that more than 4 out of 10 local elected representatives have been exposed to hate speech or threats by virtue of their role as elected representatives in municipal or county councils. This study provides an overview of the legal framework and case law on how freedom of expression and the laws that restrict it are managed. The study examines experiences and handling of hate speech, threats, etc. aimed at local elected representatives and puts forward necessary measures for improved protection of their integrity, security and freedom of expression, hereunder suggested changes of the law. The purpose of the report is to provide advice to municipalities and county municipalities.

Freedom of expression and illegal speech

There are currently no provisions in the law that apply specifically to local elected representatives in municipalities and county municipalities. The Penal Code's general provisions on threats, ruthless behaviour, or violation of privacy apply to all citizens.

In order for an expression to be affected by the Penal Code, it must fit the wording of the provision. Here, freedom of expression must be taken into account, in order for the expression not to be interpreted in an unreasonable way. People should only be judged for what they actually say, not for what people think they mean. Since freedom of expression is particularly strong for political statements, the courts will be more careful in interpreting a threat or a hate speech in a statement that otherwise appears as a political statement. It will be the opposite where the statement has no factual political content and appears as a purely personal attack.

For threats and incitement to criminal acts, the sender of the message and how the statement is made can influence the interpretation. A threat that has been made public, for example on Facebook, may inspire others to realize the threat. Thus, it may create serious fear, and can be affected by the Penal Code on threats. Although local elected representatives generally have to endure opposition and expressions of displeasure in the public political discourse, they should not have to tolerate threats. On the contrary, case law shows that where threats are made against politicians because of their political activity, the courts consider this to be particularly serious. It is regarded as an attack not only against the elected representative as a person, but as a threat to the elected representative's freedom of expression and thus also to democracy.

A review of case law shows two main trends:

- There are not many sentences that apply to local elected representatives or politicians in general.
- In events where cases are heard by a court, this largely ends with a sentence.

The low number of cases is hardly due to the fact that local elected representatives are not subjected to illegal speech. It may be that matters are not reported, or that reports are dropped. It may also be reported matters are concluded by fines. There is no publicly available overview of this.

Findings from a study in nine municipalities and one county municipality

In this study, Ipsos has gained insight from stories of 10 local elected representatives who have received threats and hate speech, as well as 32 other informants from the same ten communities, hereunder municipal directors, municipal and county municipal employees, other elected representatives, leaders of local political parties, representatives of various parts of the police, and local press.

The climate of the debate

The study's key informants experience that two parallel currents characterize the current climate of debate: increased use of the Internet, digital platforms and social media; and growing distrust of politicians. Key informants feel that the threshold for what local elected representatives must endure

has sharply raised over the recent years, and at the same time the general debate climate has sharpened. The majority of the informants say that the political debate within the municipal council hall is polite and respectful, but that social media has created a parallel universe where the debate has become impolite and is partly characterized by smear campaigns and conspiracy theories.

The handling

Few municipalities and county municipalities included in the study have systems in place for handling situations where elected representatives are exposed to threats and hate speech. Even in municipalities with some routines in place, key informants feel left to themselves. They have no expectations towards their political parties, neither from central nor local level. Key informants as well as other informants feel that the entity that ought to take responsibility for providing support when they are subjected to threats or hate speech should be the municipal and county municipal administration. There is a felt need that municipal councils should publicly dissociate from illegal speech directed towards local elected representatives. The study finds that there are large differences across police districts in how reports are handled and prioritized, and how elected representatives are received and followed up when they are threatened. Being listened to and receive advice by the police has a calming effect. Contrary, when the police does not communicate with the individual who is offended, the fear and feeling of insecurity rise.

The consequences

Common to the ten key informants is that they have received threats and/or hate speech that made them insecure, and several lost their political engagement in the process. They experience that their freedom of expression is threatened and integrity is weakened when hate speech is posted on the Internet without meeting any legal reactions. Several informants state that it is the *combination* of threats, hate speech and massive campaign against them that make them feel anxious and insecure, and gradually they lose their commitment to politics.

Hate speech against local elected representatives may in the long run have consequences for the local democracy. It may be more difficult to get people to run as candidates for municipal and county council elections. People in general may become hesitant to participate in the public debate. Elected representatives who are key informants to the study say that they are losing confidence in the police and the judiciary due to reports being dropped without proper explanations. If hate speech and threats are not handled in a satisfactory manner, this could constitute a threat to the local democracy, as we know it.

Protection of the security and freedom of expression of local elected representatives

The fact that there is no separate legal protection for local elected representatives is contrasted by key informants' experience of performing a civic duty for the local democracy where the hate speech they receive is *because* of this duty. Several informants in the study expect the municipality or county municipality to be the responsible entity that ought to provide assistance when they are exposed to threats and hate speech as a result of being a local elected representative. Furthermore, the study reveals that the *lack of* visible solidarity and support from others in the municipal or municipal county councils is a strong contributing factor to several local elected representatives losing their political commitment.

Recommendations

The study has identified a number of measures to be carried out by various actors. If these measures are implemented and the advice is followed, the accumulated effect will provide better protection for local elected representatives' integrity, security and freedom of expression.

Changes to improve the legal protection of local elected representatives

In order for local elected representatives to be given legal protection by virtue of exercising a role for local democracy, the responsibility for their security should be transferred to the police security service (PST), and local elected representatives should be incorporated into the Penal Code §§ 115 and 116, and will as such be covered by same provisions as the Government, the Parliament and the Supreme Court, and members of these institutions with regard to threats. Another recommendation is that section 62 a of the Criminal Procedure Act be amended so that the police are required to prosecute criminal statements that have been made due to the legal political activities of local elected representatives. This change will not be necessary if local elected representatives are incorporated into the Penal Code §§ 115 and 116. Also, it should be considered to make an amendment to the Local Government Act to ensure that all municipalities and county municipalities provide assistance to local elected representatives confronted with threats or hate speech, in the form of guidance on security measures and contact with the police. Such amendment would ensure equal treatment of local elected representatives across all municipalities and county municipalities. Furthermore, it can be considered to include gender as a basis for discrimination in § 185 of the Criminal Code so that publicly presented hate speech of women can be given equal priority for investigation in line with other grounds for discrimination such as ethnicity, religion, sexual orientation, and disability.

Measures in municipalities and county municipalities

It is recommended that municipalities integrate support to elected representatives who are exposed to threats and hate speech into their crisis and contingency plans. Furthermore, a permanent contact person with standard procedures should be appointed to follow up elected representatives who are exposed to threats and more in the municipality or county municipality. The contact person should be responsible for communication with the police in connection with security measures and reports of criminal offenses directed at elected representatives. Municipalities should also ask for a permanent contact person in the police to handle questions about the security of elected representatives. The co-operation agreements between the municipalities and the police should include the security of local elected representatives, and this should also be a fixed issue for in the 'police councils' in the municipalities. Municipalities and county municipalities should offer access to health services for elected representatives who need psychosocial support and motivate elected representatives to make use of the offer.

Measures in municipal councils and municipal county councils

Municipal councils and municipal county councils are recommended to make electoral training compulsory. The training should, among other issues, focus on the tone of debate and the use of social media. The electoral training can be carried out at different times during an electoral period. It is recommended that the council cooperate with political parties and electoral lists at the beginning of the election year to agree on common basic rules for the debate in the election campaign. Municipal councils and municipal county councils should incorporate team building across parties and other dividing lines to anchor a common understanding of the rules of procedure for meetings as well as the tone of the debate, internally and externally. Routines should be established for the representatives of the councils to collectively denounce hate speech and threats against elected representatives. They should also maintain a continuous open dialogue with citizens, local media and the police.

Measures by the political parties

Political parties that do not already have networks for local elected representatives it should consider establishing these for exchange of experience and mutual support between the representatives in the

same party across municipalities. Furthermore, political parties that do not already have it should consider sanctions and / or exclusion of members who violate the parties' internal rules of debate. At national level, it is good practice to routinely talk with local elected representatives who are exposed to threats and hate speech. At local chapter level, it is recommended that controversial political issues be anchored in the party at municipal or county level so that elected representatives have the chapter behind them when they vote in their local councils. Furthermore, local chapters should establish routines for handling difficult cases in the media / social media as well as routines for assisting members who are exposed to threats and hate speech as a result of their political activities, hereunder carry out the dialogue with the police when needed. It is also good practice to create resource groups around high-profile local politicians to assist with communication on social media and the Internet when needed.

Advice for local elected officials

Elected representatives should consider themselves good role models for communication with voters and each other, and denounce from unacceptable speech towards other elected representatives, regardless of their political affiliation. It is good practice to create a separate profile on social media to be used for political debate, preferably with an "editorial poster" that specifies ethical guidelines for statements to be posted on the profile. If elected representatives are exposed to threats or hate speech, this should be reported quickly - to the municipality, municipal council, local party chapter or directly to the police. Elected representatives should consider filing civil lawsuits in cases where statements are not covered by the Penal Code but may give rise to liability for damages. If elected representatives receive unpleasant statements on social media or the internet, they should secure digital evidence by taking screenshots, and consider to use help services (www.slettmeg.no and others) to delete unwanted statements from the Internet.

Measures by the police to ensure the legal protection and security of elected representatives

The police should strive to establish a permanent contact person in police districts for communication with municipalities about security measures for local elected representatives. Hate speech and threats against local elected representatives should be investigated. It is important for the elected representatives' sense of being taken seriously that the police give them individual feedback regarding investigation, indictment, or drop of reports of threats etc. The police should make use of the legislation regarding complicity to illegal speech on Internet, and also communicate clearly with the public about what type of speech that is illegal and the punitive actions they may invoke. To get a national overview of the scale of threats and hate speech against local elected representatives over time, the police should register reports and judgments related to this in a section for 'elected representatives'.

Recommendations to KS

KS is recommended to create a guide with advice to municipalities and county municipalities, municipal and county municipal councils, political parties, and local elected representatives on how to handle threats and hate speech. KS is further recommended to update their electoral programme related to digital and social media.¹ In order to gain further insight into the phenomenon of hate speech and threats against local elected representatives, KS may consider studying why so many reports appear to be dropped. KS may also consider studying the possibilities that exist within the Constitution, the European Convention on Human Rights and EEA law to clarify and possibly sharpen the legal responsibility of the major social media platforms to capture and remove statements that contain obvious threats and other illegal attacks on individuals.

¹ See report from Ipsos to KS June 2019: "Prevention and handling of hate speech and threats against local elected representatives", <https://www.ks.no/globalassets/fagomrader/forskning-og-utvikling/fou-rapporter/Rad-Hat-og-trusler.pdf>

Sammendrag

Ipsos gjennomførte i 2019 en spørreundersøkelse blant lokale folkevalgte for KS som viste at over 4 av 10 lokale folkevalgte har blitt utsatt for hatefulle ytringer eller trusler i kraft av sin rolle som folkevalgt i kommunestyre og fylkesting. I denne 2020-studien ønsker KS økt kunnskap om rettslige rammer og rettspraksis om hvordan ytringsfriheten og de lover som begrenser denne forvaltes. Studien undersøker erfaringer og håndtering av hatefulle ytringer, trusler m.m. rettet mot lokale folkevalgte og framsetter nødvendige tiltak for et bedre vern av disse integritet, sikkerhet og ytringsfrihet, herunder en vurdering av behov for endringer i lovverket. Formålet er å gi råd til kommuner og fylkeskommuner.

Ytringsfrihet og ulovlige ytringer

Det finnes i dag ingen bestemmelser i loven som gjelder vern av lokale folkevalgte i kommuner og fylkeskommuner særskilt. Det er straffelovens alminnelige bestemmelser om trusler, hensynsløs atferd, krenkelse av privatlivets fred mv. som gjelder, enten den som utsettes for slike ytringer er en alminnelig borger eller en lokal folkevalgt.

For at en ytring skal rammes av straffeloven, må den «passe» inn i bestemmelsens ordlyd. I den tolkningen skal det også tas hensyn til ytringsfriheten, slik at det ikke tolkes inn et meningsinnhold som ikke med rimelighet kan tillegges ytringen. Folk skal bare dømmes for hva de faktisk ytrer, ikke for hva man tror at de mener. Siden ytringsfriheten står særlig sterkt for politiske ytringer, vil domstolene være mer forsiktige med å tolke inn en trussel eller en hatefull ytring i en ytring som ellers fremstår som et politisk innlegg. Det vil være motsatt der ytringen ikke har noe saklig politisk innhold og fremstår som et rent personangrep.

For trusler og oppfordringer til straffbare handlinger, kan det for tolkningen også ha noe å si hvem som ytrer seg og hvordan ytringen er fremsatt. En trussel som er fremsatt offentlig, for eksempel på Facebook, kan tenkes å inspirere andre til å ville realisere trusselen. Dermed kan den være egnet til å skape alvorlig frykt, og vil kunne rammes av straffeloven om trusler. Selv om lokale folkevalgte politikere generelt må tåle motbør og mishagsytringer i det offentlige politiske ordskiftet, skal heller ikke de måtte finne seg i å bli utsatt for trusler. Snarere tvert imot viser rettspraksis at der hvor trusler er fremsatt mot politikere på grunn av deres politiske aktivitet, anses dette som særlig alvorlig av domstolene. Dette anses som angrep ikke bare på den folkevalgte som person, men som en trussel mot den folkevalgtes ytringsfrihet og dermed også mot demokratiet.

En gjennomgang av rettspraksis viser to hovedtendenser:

- At det ikke er så mange dommer som gjelder lokale folkevalgte eller politikere generelt.
- I de tilfellene der en sak har blitt behandlet av en domstol, later dette stort sett å ende med domfellelse.

Det lave antall saker skyldes neppe at lokale folkevalgte ikke blir utsatt for straffbare ytringer. Det kan både skyldes at forhold ikke anmeldes eller at anmeldelser blir henlagt. Det kan også skyldes at en del anmeldte forhold avgjøres ved forelegg som vedtas av gjerningspersonen. Dette finnes det ikke noen offentlig tilgjengelig oversikt over.

Funn fra en studie i ni kommuner og én fylkeskommune

I denne studien foretar Ipsos et dypdykk i ti historier for å få innsyn i hendelsene, konsekvensene og utfordringene med hensyn til vern av lokale folkevalgtes integritet, sikkerhet og ytringsfrihet. Studiens nøkkelinformanter er ti lokale folkevalgte som har opplevd å motta trusler og hatefulle ytringer samt 32 informanter i deres lokalsamfunn, herunder kommunedirektører, kommune- og fylkeskommuneansatte, andre folkevalgte, ledere i lokale partilag, representanter for ulike deler av politiet, og lokalpresse.

Ytringsklimaet

Studiens informanter erfarer at dagens politiske ytringsklima i kommune-Norge preges av to parallelle strømninger: økt bruk av internett, digitale plattformer og sosiale medier, og økende mistillit til politikere. Nøkkelinformanter opplever at terskelen for hva lokale folkevalgte skal tåle av krenkelser har blitt kraftig hevet de siste årene, samtidig som det generelle debattklimaet har tilspisset seg med en krassere språkbruk. De aller fleste forteller at den politiske debatten innad i kommunestyresalen er høvisk og respektfull, men at sosiale medier har skapt et parallelt univers der debatten til dels er utenfor folkeskikk, men preges av hets og personkarakteristikk. Flere folkevalgte gir uttrykk for at motmaktbevegelser og aksjonspolitikk har fått en større plass i samfunnet.

Håndteringen

Få kommuner og fylkeskommuner som inngår i studien har systemer for å håndtere situasjoner der folkevalgte utsettes for trusler og hatefulle ytringer. Selv i kommuner der det finnes rutiner opplevde nøkkelinformantene å bli overlatt til seg selv. Nøkkelinformantene har ikke forventninger til at deres partier, hverken fra sentralt eller lokalt hold, skal stille opp og gi dem den bistanden de behøver når de utsettes for trusler med mer. De utfører et folkevalgtverv for kommune eller fylkeskommune, og opplever det som naturlig at ansvaret for å bistå dem slik at de kan utføre sine verv innenfor trygge rammer tilfaller kommune- og fylkesadministrasjonen. Det uttrykkes et stort behov blant utsatte folkevalgte for at kommunestyret tar et større kollektivt ansvar for de beslutninger som fattes av flertallet og utad gjør noen grep for å vise at de står samlet om vedtaket. Studien finner at det er store forskjeller mellom ulike politidistrikter i hvordan anmeldelser håndteres og prioriteres, og hvordan folkevalgte mottas og følges opp. Det å kunne snakke med noen i politiet har en beroligende effekt. At politiet tar seg tid til å kommunisere med den enkelte om utfallet av deres anmeldelse har stor betydning for opplevelse av sikkerhet og å bli tatt på alvor.

Konsekvenser

Felles for de ti nøkkelinformantene er at de har mottatt ytringer som gjorde dem utrygge, og flere opplevde at dette reduserte deres politiske engasjement. De opplever at deres ytringsfrihet trues og integritet svekkes når hatefulle ytringer får stå ustraffet på internett og bidra til å spre politikerforakt. Flere forteller at det er *kombinasjonen* av trusler, hatefulle ytringer og massiv aksjonspolitikk som gjør at livet til den enkelte over tid preges av frykt og usikkerhet, og til slutt mister de engasjementet for politikken.

Hatefulle ytringer mot lokale folkevalgte kan på sikt få konsekvenser for lokaldemokratiet. Det kan bli vanskeligere å få folk til å stille som kandidater til kommunestyre- og fylkestingsvalg, og folk flest kan begynne å kvie seg for å ta del i ordsiftet. Folkevalgte som inngår i studien forteller at de har fått redusert tillit til politi og rettsapparat på grunn av henleggelse og fordi de ikke føler de blir tatt på alvor av politiet. Dersom en ikke evner å håndtere hatefulle ytringer og trusler på en tilfredsstillende måte vil dette kunne utgjøre en trussel mot lokaldemokratiet slik vi kjenner det i dag.

Vern av lokale folkevalgtes sikkerhet og ytringsfrihet

At det ikke finnes noe eget vern i lovverket for lokale folkevalgte står i kontrast til nøkkelinformantenes opplevelse av å utføre en borgerplikt for lokaldemokratiet, og at det er nettopp på grunn av dette virket at de utsettes for trusler og hatefulle ytringer. Flere informanter i studien opplever at det er naturlig at kommunen eller fylkeskommunen tar ansvar for å gi dem bistand når de utsettes for trusler og hatefulle ytringer som resultat av at de utfører et folkevalgtverv. Videre avdekker studien at mangel på synlig solidaritet og samhold fra andre i folkevalgtkollegiet er en sterkt medvirkende faktor til at flere lokale folkevalgte har mistet sitt politiske engasjement.

Anbefalinger

Studien har identifisert behov for en rekke tiltak i regi av ulike aktører. Dersom disse endringene og tiltakene iverksettes og rådene følges, vil dette til sammen kunne gi et bedre vern for lokale folkevalgtes integritet, sikket og ytringsfrihet.

Lovendringer for å bedre lokale folkevalgtes rettsvern

For at lokale folkevalgte skal bli gitt et rettsvern i kraft av å utøve en rolle for lokaldemokratiet, bør ansvaret for deres sikkerhet, overføres til politiets sikkerhetstjeneste (PST) og lokale folkevalgte innlemmes i straffeloven §§ 115 og 116. Disse bestemmelsene gir i dag et særlig vern for trusler mm. som volder fare for at henholdsvis regjeringen, Stortinget og Høyesterett samt medlemmer av disse instansjonene hindres eller påvirkes i sin virksomhet. En annen anbefaling er at straffeprosessloven § 62 a endres slik at politiet pålegges å påtale straffbare ytringer som er framsatt på grunn av folkevalgtes lovlige politiske virksomhet. Denne endringen vil ikke være nødvendig dersom lokale folkevalgte innlemmes i straffeloven §§ 115 og 116. Det bør vurderes å gjøre en endring i kommuneloven for å sikre at alle kommuner og fylkeskommuner yter bistand i form av veiledning om sikkerhetstiltak og kontakt med politiet til folkevalgte som er utsatt for trusler eller hatefulle ytringer på grunn av utøvelsen av sitt verv. Et slikt pålegg vil sikre likebehandling av lokale folkevalgte på tvers av kommuner og fylkeskommuner. Videre kan det vurderes å inkludere kjønn som diskrimineringsgrunnlag i straffeloven § 185 for at offentlig framsatt grov hets og trakassering av kvinner kan gis prioritering i etterforskning på lik linje med øvrige diskrimineringsgrunnlag som etnisitet, religion, seksuell legning og funksjonsevne.

Tiltak i kommuner og fylkeskommuner

Det anbefales at kommuner integrerer ivaretagelse av folkevalgte som utsettes for trusler med mer i sine krise- og beredskapsplaner, og at det opprettes en fast kontaktperson med faste prosedyrer for oppfølging av folkevalgte som utsettes for trusler med mer i kommunen/fylkeskommunen. Kontaktpersonen bør stå ansvarlig for kommunikasjon med politiet i forbindelse med sikkerhetstiltak og anmeldelser/meldinger om straffbare forhold rettet mot folkevalgte. Kommuner bør be om en fast kontaktperson i politiet å forholde seg til for spørsmål om folkevalgtes sikkerhet. Samarbeidsavtalene mellom kommunene og politi bør omhandle lokale folkevalgtes sikkerhet og dette bør også være et naturlig tema i politirådet. Kommuner og fylkeskommuner bør tilby adgang til bedriftshelsetjeneste for psykososial støtte til folkevalgte som har behov for dette og motivere utsatte folkevalgte til å benytte seg av tilbudet.

Tiltak i kommunestyre og fylkesting

Kommunestyre og fylkesting anbefales å gjøre folkevalgtopplæring obligatorisk, og fokusere på tonen i ordskiftet og bruk av sosiale medier. Folkevalgtopplæringen kan gjennomføres på ulike tidspunkt i løpet av en periode. Det anbefales at de folkevalgte kollegiene samarbeider med partier og bygdelister i begynnelsen av valgår for å enes om felles grunnregler for ordskiftet i valgkamp. Kommunestyre og fylkesting bør innarbeide teambygging på tvers av partier og andre skillelinjer for forankring av felles forståelse for forretningsorden for møter samt tonen i debatten internt og eksternt. Det bør opprettes rutiner for å ta kollektiv avstand fra hatefulle ytringer og trusler mot folkevalgte, samt etableres rutiner for åpenhet og tett dialog med innbyggere, og løpende dialog med lokale medier og politiet.

Tiltak hos partiene

Partier som ikke allerede har det bør vurdere å opprette folkevalgnettverk på tvers av kommuner for erfaringsutveksling og gjensidig støtte. Videre bør partier som ikke allerede har det, vurdere sanksjoner og/eller eksklusjon av medlemmer som bryter med partienes interne ytringsreglement. Det er god praksis å innføre rutine fra sentralt hold å samtale med lokale folkevalgte som utsettes for trusler, hat og hets med mer. Det anbefales at kompliserte eller kontroversielle politiske saker forankres i lokale partilag eller fylkeslag for at folkevalgte skal ha partiet i ryggen når de voterer i kommunestyret/fylkestinget. Lokale partilag bør etablere rutiner i lokale partilag for håndtering av vanskelige saker i medier/sosiale medier og rutiner for å bistå medlemmer som utsettes for trusler,

hatefulle ytringer, sjikane eller rykter som resultat av deres politiske virksomhet, herunder dialog med politi når det er behov for dette. Det er også god praksis å opprette ressursgrupper rundt profilerte lokalpolitikere som kan bistå med kommunikasjon på sosiale medier og internett ved behov.

Råd til lokale folkevalgte

Folkevalgte bør betrakte seg selv som gode rollemodeller for kommunikasjon med velgere og hverandre, og ta avstand fra uakseptable ytringer mot andre folkevalgte, uavhengig av disses politiske tilhørighet. For å være føre var er det god praksis å opprette separate politiker-profiler på sosiale medier, gjerne med en "redaktørplakat" som spesifiserer etiske retningslinjer for ytringer på profilen. Hvis folkevalgte utsettes for trusler eller hatefulle ytringer bør dette meldes om raskt – til kommune, kommunestyre, partilag eller direkte til politiet. Folkevalgte bør vurdere å gå til sivile søksmål i saker der ytringer ikke omfattes av straffeloven, men kan gi erstatningsansvar. Hvis folkevalgte mottar ulovlige eller sterkt ubehagelige ytringer på sosiale medier eller internett, bør de sikre digitale bevis (ta skjermdump) og ta i bruk hjelpetjenester (slettmeg.no med mer) for å slette uønskede ytringer på internett.

Tiltak i politiet for å ivareta folkevalgtes rettsvern og sikkerhet

Politiet bør bestrebe seg på å opprette en fast kontaktperson i politidistrikter for kommunikasjon med kommuner om sikkerhetstiltak og straffbare forhold rettet mot folkevalgte. Hatefulle ytringer og trusler rettet mot lokale folkevalgte bør etterforskes. Det vil være viktig for folkevalgtes opplevelse av å bli tatt på alvor at politiet gir dem utfyllende tilbakemelding vedrørende etterforskning, tiltale eller henleggelse av trusler mm. Politiet bør utnytte lovverket vedrørende medvirkningsansvar på internett når de blir gjort oppmerksomme på straffbare digitale ytringer, og også kommunisere tydelig med publikum om hvilke type ytringer som er ulovlige for allmennpreventive hensyn. For å kunne få en nasjonal oversikt over og følge omfanget av trusler og hatefulle ytringer mot lokale folkevalgte over tid bør politiet registrere anmeldelser og dommer vedrørende dette i egen rubrikk for 'folkevalgte'.

Anbefalinger til KS

KS anbefales å lage en veileder med råd til kommuner og fylkeskommuner, kommunestyrer/fylkesting, partiene og lokale folkevalgte for håndtering av trusler og hatefulle ytringer. KS anbefales videre å oppdatere folkevalgtprogrammet for å gi folkevalgte råd om håndtering av egen og andres ytringer i digitale og sosiale medier (se innspill i rapport fra Ipsos til KS juni 2019: *Forebygging og håndtering av hat og trusler mot folkevalgte*²). For å få ytterligere innsikt i fenomenet hatefulle ytringer og trusler mot lokale folkevalgte, kan KS vurdere å utrede hvorfor så mange saker om trusler og hatefulle ytringer mot lokale folkevalgte later til å bli henlagt. KS kan også vurdere å utrede hvilke muligheter som finnes innenfor Grunnloven, Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen og EØS-retten for å tydeliggjøre og eventuelt skjerpe de store sosiale medieplattformenes rettslige ansvar for å fange opp og fjerne ytringer som inneholder åpenbare trusler og liknende straffbare angrep på personer.

² <https://www.ks.no/globalassets/fagomrader/forskning-og-utvikling/fou-rapporter/Rad-Hat-og-trusler.pdf>

1. Innledning og bakgrunn

Økt kunnskap om ytringsfrihet og hatefulle ytringer har vært et viktig prioriteringsområde fra myndighetenes side de senere årene. Høsten 2016 ble regjeringens strategi mot hatefulle ytringer lansert, med mål om å forebygge og skape bevissthet rundt hatefulle ytringer i det offentlige rom. I februar 2020 presenterte regjeringen den nye Ytringsfrihetskommisjonen, som skal granske ytringsfrihetens stilling i Norge.

Et trygt og anstendig debattklima med toleranse for meningsbrytning utgjør et grunnelement i et velfungerende demokrati. Ytringsfriheten er en liberal rettighet som gir mulighet for en aktiv og kritisk offentlighet. De folkevalgte politikerne er kanskje det fremste eksempelet på hva som kjennetegner utøvelsen av et liberalt demokrati. Folkevalgte representerer innbyggernes vilje og mening, og har et særlig ansvar for å bidra til en opplysende debatt om viktige samfunnspolitiske saker.

Ytringsfriheten har noen rettslige begrensninger, og det kan være vanskelig for en lekmann å vite hvor grensene for ytringsfriheten går. Folkevalgtes særegne posisjon i offentligheten gjør dem spesielt sårbarbare for å bli utsatt for uønskede, sjikanerende eller hatefulle ytringer og trusler. Ipsos' spørreundersøkelse for KS i mars 2019³ viste at 4 av 10 folkevalgte hadde vært utsatt for enten hatefulle ytringer eller trusler. Folkevalgtes beretninger om utsettelse for hatefulle ytringer og trusler reiser grunnleggende spørsmål ved hvordan ytringsfriheten bør håndteres i det offentlige rom, men også om hvor mye man kan forvente at folkevalgte skal tåle. 6 av 10 folkevalgte som hadde opplevd slike hendelser hadde begrenset sin talefrihet eller unnlatt å engasjere seg i et saksfelt. Halvparten har vurdert å slutte som politiker, og 15 % hadde allerede bestemt seg for å slutte. Dette kan medføre at potensielt politisk interesserte lar være å engasjere seg i lokalpolitikken. Med andre ord kan slike hendelser utgjøre en alvorlig trussel mot dagens og fremtidens demokratiske system.

Utviklingen av moderne kommunikasjonsteknologi har skapt nye del-offentligheter med egen dynamikk og debattkultur, som gjør at folkevalgte må håndtere nye utfordringer knyttet til offentlig synlighet. De internettbaserte plattformene er ofte uredigerte og usensurerte og både utfordrer og utvider grensene for ytringsfriheten. Sosiale medier bidrar til at flere mennesker ytrer seg i det offentlige rom, og støtter på den måten opp om demokratiets prinsipper. Samtidig kan noen ganger formidlingen av det som oppleves som legitim harme fra avsender skape et skadelig uttrykk for mottakeren. Denne opplevelsen forsterkes når avsenderne ytrer seg anonymt.

I kjølvannet av spørreundersøkelsen om hatefulle ytringer og trusler mot folkevalgte for KS i mars 2019, gjennomførte Ipsos i juni samme år en kvalitativ studie⁴ som tok for seg forebyggings- og håndteringstiltak for seks ulike aktørgrupper: den folkevalgte selv, det folkevalgte kollegium (kommunestyret/fylkestinget), politiske partier, medier, og nasjonale myndigheter. Den kvalitative studien avdekket svært ulik praksis og kultur knyttet til forebygging- og håndteringstiltak i ulike partier og kommuner.

I denne 2020-studien ønsker KS økt kunnskap om rettslige rammer og rettspraksis om hvordan ytringsfriheten og de lover som begrenser denne forvaltes, samt hvilke behov kommunene har når det gjelder å håndtere situasjoner hvor folkevalgte utsettes for hatefulle ytringer eller trusler. Studien undersøker erfaringer med hatefulle ytringer, trusler m.m. mot folkevalgte i kommuner og fylkeskommuner og inkluderer en vurdering av eventuelle behov for endringer i lovverket.

³ Ipsos til KS 2019: "Hat og trusler mot folkevalgte": <https://www.ks.no/globalassets/fagomrader/forskning-og-utvikling/nyhetssaker/Hat-og-trusler-mot-folkevalgte.pdf>

⁴ Ipsos til KS 2019: "Forebygging og håndtering av hat og trusler mot folkevalgte": <https://www.ks.no/globalassets/fagomrader/forskning-og-utvikling/fou-rapporter/Rad-Hat-og-trusler.pdf>

2. Metodisk tilnærming og gjennomføring

2.1 Avklaringer og definisjoner

2.1.1 Forståelse av hatefulle ytringer, trusler mv.

Straffeloven inneholder flere bestemmelser som begrenser ytringsfriheten. Hvilke ytringer som er straffbare fastlegges ved tolkning av de aktuelle lovbestemmelsene. I tolkningen er bestemmelsenes ordlyd, bestemmelsenes forarbeider og rettspraksis om bestemmelsene, de sentrale kildene. Ytringer som ikke rammes av bestemmelsene, vil i utgangpunktet være omfattet av ytringsfriheten. Noen ytringer vil falle utenfor strafferetten, men kunne rammes av skadeerstatningslovens bestemmelser om ærekrenkelser, og medføre erstatningsansvar. Også andre enn den som står bak en ulovlig ytring kan bli ansvarlige som medvirkende. Den kan gjelde den som sprer ytringen videre, eller den som lar ytringen bli stående på en nettside som han administrerer.

I praksis vil folk flest ikke anvende begreper som «hatytringer», «trusler» «trakassering» med tanke på straffelovens definisjoner av hvilke ytringer som er straffbare, men ha en utvidet forståelse av fenomenet. Selv om en ytring faller utenfor de juridiske definisjonene av hva som er straffbart, vil slike hendelser kunne få store negative konsekvenser for den som utsettes for dette. I forskning benyttes ofte Likestillings- og diskrimineringsombudets vide definisjon av hatytringer: «*nedverdiggende, truende, trakasserende eller stigmatiserende ytringer som rammer individets eller en gruppes verdighet, anseelse og status i samfunnet*» (LDO 2015). Denne tilnærmingen anvendes ofte i den offentlige debatten og er den som Ipsos har lagt til grunn i sine samtaler med folkevalgte og representanter for kommuner, partier og politi.

Denne rapporten omhandler hatefulle ytringer, trusler mv. som rammer lokale folkevalgte på grunn av deres politiske virke.

2.1.2 Forståelse av 'lokale folkevalgte'

Med 'lokale folkevalgte' mener vi i denne studien lokalpolitikere på kommune- og fylkeskommunenivå som har blitt valgt til å sitte i kommunestyre, fylkesting, bystyre og bydelsutvalg.

I praksis vil hatefulle ytringer også kunne ramme lokale politikere som har blitt valgt av kommunestyre, fylkesting og bydelsutvalg til å sitte i ulike komiteer og utvalg, og som fremmer sitt partis posisjon i disse utvalgene. Denne gruppen inngår imidlertid ikke i denne studien.

Trusler og hatefulle ytringer vil også kunne ramme aktive medlemmer av et kommune- eller fylkesparti som fremmer sitt partis politikk på stands, i lokale medier og i sosiale medier. Disse omfattes ikke av denne studien, i likhet med alle andre borgere som forfekter politiske synspunkter.

2.1.3 Rapportens inndelinger

Rapporten har tre analysedeler:

- Del 1) En kartlegging av rettslige rammer og rettspraksis (kapittel 3)
- Del 2) Kommuner og folkevalgtes erfaringer og utfordringer (kapittel 4)
- Del 3) En drøfting av rettslig vern av lokale folkevalgtes integritet, sikkerhet og ytringsfrihet (kapittel 5 og 6)

Hver av delene er skrevet slik at de skal kunne leses isolert. Det er også tenkt at man skal kunne bruke rapporten, især Del 1, som et oppslagsverk. Hvert kapittel er skrevet med tanke på at det skal forstås isolert uten at man må lese resten av rapporten. Dette innebærer at det er noen grunnleggende premisser og funn som står beskrevet flere steder. Utredningens konseptuelle rammeverk er presentert i figur 2.1.

Figur 2.1: Konseptuelt rammeverk

OVERORDNET FORMÅL	RELEVANTE PROBLEMSTILLINGER	FAGLIG RETNING	METODE / DATA	UTFØRER
Kartlegge gjeldende rett og rettspraksis for hatefulle ytringer og trusler rettet mot lokale folkevalgte	<ul style="list-style-type: none"> Hvilke typer ytringer og handlinger rammes av straffebestemmelsene? Hva skal til for at en ytring/handling rammes? Grunnlag for og erfaringer med domfellelse i straffesaker Hvilke momenter legger domstolene mest vekt på? Strafferammen ved domfellelse Hvilke særlige kategorier av ytringer/handlinger bringes inn for domstolene, men ender ikke med domfellelse? 	Juridisk tilnærming	Juridisk metode, basert på rettskilder tilgjengelig i særlig Lovdata og Rettsdata Desk research	Lund & Co
Undersøke kommuner og folkevalgtes erfaringer med håndtering av hatefulle ytringer eller trusler	<ul style="list-style-type: none"> Hvordan håndteres hatefulle ytringer i kommuner og fylkeskommuner? Hvilke prosesser og retningslinjer foreligger? Hva har de involverte vært utsatt for (med/uten vern)? Hvilke konsekvenser har det hatt for privatliv og politisk virke? Hvilke utfordringer kan identifiseres knyttet til lovverket og kommunene? 	Samfunnsvitenskapelig tilnærming	Casestudier i kommuner og fylkeskommuner med kvalitative dybdeintervjuer med utvalgte aktører	Ipsos
Vurdere lovverkets vern av lokale folkevalgtes sikkerhet og ytringsfrihet	<ul style="list-style-type: none"> Gir dagens lovverk et tilfredsstillende vern av lokale politikeres integritet, sikkerhet og ytringsfrihet? Om svakheter i lovverket eller det rettslige vernet for kommune- og fylkespolitikere, identifiseres, hvilke endringer anbefales å gjøres i lovverket? 	Juridisk og samfunnsvitenskapelig tilnærming	Resultater fra juridisk gjennomgang og dybdeintervjuer. Workshop mellom samarbeidspartnerne og KS/referansegruppen	Lund & Co / Ipsos

2.2 Del 1: Rettslige rammer og rettspraksis

Del 1 (kapittel 3) er en juridisk utredning som har blitt foretatt av Advokatfirmaet Lund & Co.

2.2.1 Avgrensning av oppdraget

Ytringsfriheten er beskyttet av Grunnloven § 100, Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) artikkel 10 og Den internasjonale konvensjonen om sivile og politiske rettigheter (SP) artikkel 19. Inngrep i ytringsfriheten må være hjemlet i lov og være nødvendige, egnede og proporsjonale. Samtidig er personvernet beskyttet av Grunnloven § 102, EMK artikkel 8 og SP artikkel 17. Staten har plikt til å respektere både ytringsfriheten og personvernet.

Det finnes en rekke bestemmelser i norsk rett som begrenser ytringsfriheten, herunder forbud mot å fremsette trusler, privatlivskrenkelser, trakassering og diskriminerende og hatefulle ytringer. I tillegg kan ærekrenkelser være erstatningsbetingende. Kjernen i oppdraget er en gjennomgang av de eksisterende, relevante forbudene, med særlig vekt på folkevalgte som fornærmede.

Den juridiske utredningen av forholdet mellom ytringsfrihet og straffbare eller erstatningsbetingende ytringer mot folkevalgte består av en gjennomgang av lovbestemmelsene som kan ramme slike ytringer i den nye straffeloven av 2005, som trådte i kraft i 2015. I tillegg har utredningen sett på bestemmelser fra den gamle straffeloven av 1902 som rammet diverse straffbare ytringer/handlinger begått før oktober 2015. Grunnen til dette er at den nye straffeloven i all hovedsak videreførte det materielle innholdet i de relevante bestemmelsene fra den gamle straffeloven. Både rettspraksis og juridisk litteratur som gjelder den gamle straffeloven sier derfor noe om hvordan bestemmelsene i den nye straffeloven skal forstås og praktiseres.

Etter alminnelig juridisk metode skal lovteksten i bestemmelsene tolkes i sammenheng med rettspraksis, forarbeider og juridisk litteratur. Utredningen har derfor bestått i å se nærmere på ordlyden i bestemmelsene, hva forarbeidene, særlig til den någjeldende straffeloven, sier om rekkevidden av bestemmelsene, samt gjennomgått juridisk litteratur av særlig interesse for prosjektets tema. Tyngdepunktet i gjennomgangen av rettskilder har ellers ligget på rettspraksis. Da det er relativt lite rettspraksis som gjelder lokale folkevalgte, har utredningen også sett på rettspraksis som belyser viktige aspekter ved anvendelsen av bestemmelsene, som er relevante også for lokale folkevalgte, selv om sakene har dreid seg om andre fornærmede.

2.2.2 Databaser for rettspraksis

Det er to databaser som inneholder norsk rettspraksis: Lovdata og Rettsdata. Særlig Lovdata inneholder en systematisk oversikt over norsk rettspraksis. Lovdata inneholder en nesten uttømmende oversikt over høyesterettspraksis fra nyere tid, samt en god del, men langt fra alle avgjørelser fra lagmannsrettene. For praksis fra tingrettene er det stort sett bare dommer av særlig interesse som ligger registrert i databasen. Avgjørelser fra tingrettene som finnes i Lovdata er i stor grad avgjørelser som tingrettene selv mener er særlig interessante og som de selv har valgt å melde fra om til Lovdata.

Å identifisere rettspraksis for trusler, hatefulle ytringer mm. mot lokale folkevalgte har bydd på særlige utfordringer. Det er relativt lite rettspraksis som direkte gjelder trusler og hatefulle ytringer mot lokale folkevalgte. Den rettspraksisen som finnes er for det meste underrettspraksis, ettersom de fleste slike saker stanser i tingrettene. Som tidligere nevnt er tingrettspraksis i liten grad inntatt i de allment tilgjengelige databasene med rettspraksis. Det registreres ikke særskilt at saker som f.eks. gjelder trusler og krenking av privatlivets fred er rettet mot en person som er en lokal folkevalgt. I tillegg til at en del tingrettsavgjørelser om temaet ikke legges inn i databaser over rettspraksis, vil mange tilfeller av trusler mv. mot lokale folkevalgte ikke bli tatt inn for domstolene, men avsluttes med et forelegg eller henleggelse hos politiet. Slike saker er det for alle praktiske formål ikke mulig å få oversikt over da det ikke finnes felles systemer der sakene registreres og der allmennheten har innsyn.

På grunn av disse utfordringene har utredningen i tillegg sett hen til rettspraksis som gjelder samme type krenkelser mot regjeringsmedlemmer og stortingspolitikere samt andre samfunnsdebattanter. Hatefulle ytringer, trusler mm. mot f.eks. stortingspolitikere vil rammes av de samme bestemmelsene som tilsvarende ytringer/handlinger rettet mot lokale folkevalgte, og her finnes også relevant høyesterettspraksis. I dette inngår også rettspraksis der trusler mot stortingsrepresentanter og statsråder er vurdert etter en særbestemmelse i straffeloven § 115 som gjelder medlemmer av våre øverste statsmakter, fordi vurderingen om hvorvidt en ytring utgjør en trussel, er den samme.

2.2.3 Andre kilder

Advokatfirmaet Lund & Co har gjennomført samtaler med relevante kilder hos Riksadvokaten og PST. Øvrige kilder er løpende vist til i fotnoter.

2.2.4 Forankring i KS

Hovedfunnene ble delt gjennom en lysbildepresentasjon på Teams med prosjektets referansegruppe, fylkesstyret i KS Agder, i september 2020.

Et rapportutkast med utredningens hovedfunn ble delt med KS. KS besluttet at rapportens Del 1 skulle presenteres i en form som samtidig skulle kunne fungere som et selvstendig dokument i form av en praktisk veileder til lokale folkevalgte og kommuner om rettstilstanden. Den delen av rapporten er derfor utformet i tråd med dette, men likevel slik at gjennomgangen skal gi en faglig forsvarlig fremstilling av det juridiske.

2.3 Del 2: Kommuner og folkevalgtes erfaringer og utfordringer

Del 2 (kapittel 4) er en samfunnsvitenskapelig studie som har blitt gjennomført av Ipsos.

2.3.1 Utvalg og rekruttering av utsatte lokale folkevalgte og kommuner

Fra den kvantitative studien Ipsos gjennomførte for KS i 2019 finnes en del funn som ble brukt som utvalgskriterier. Dette var ulikheter mellom landsdeler, hvorvidt kommunen var en by eller bygdekommune, hvilken partitilhørighet den folkevalgte har samt den folkevalgtes alder og kjønn. Ipsos valgte i dialog med KS' prosjektgruppe og regionskontorer ut 20 folkevalgte med ulik bakgrunn, herunder ti førstevalg og ti alternative folkevalgte.

Ipsos henvendte seg skriftlig til de ti folkevalgte som var pekt ut til å kunne inngå i studien og åtte av disse bekreftet sin interesse. Ipsos tok deretter kontakt med to av de forhåndsdefinerte alternative folkevalgte og fikk bekreftet deres deltakelse.

De ti folkevalgte som inngår i studien, som vi referer til som nøkkelinformanter, har følgende bakgrunn:

- Ni kommunepolitikere og én fylkespolitiker
- Åtte heltidspolitikere og to deltidspolitikere
- Fem fra bygd og fem fra by
- En fra Sørlandet, to fra Øst-Norge, to fra Vest-Norge, tre fra Midt-Norge, og to fra Nord-Norge
- Sju kvinner og tre menn
- Alder mellom 20 og 80
- Saker som forårsaket de uønskede ytringene: Skolenedleggelse, vindmøller, kommune-/fylkessammenslåing, flyktninger, bompenger, generell maktkamp, politikerforakt
- Ulike små og store politiske partier og en bygdeliste

I forkant av alle intervjuer ble intervjuobjektene spurt om å signere en samtykkeerklæring. Ettersom intervjuene har innebåret innsamling av personsensitive opplysninger har både gjennomføringen av

intervjuene og håndteringen av dataene i etterkant blitt håndtert på strengeste måte i henhold til GDPR og personvern hensyn. Alle tilhørende data og dokumenter vil bli slettet innen tre måneder etter at prosjektet er avsluttet.

Ipsos skreddersydde tre ulike intervjuguider til henholdsvis:

- den folkevalgte,
- kommunedirektører/ordførere/kommuneansatte/andre folkevalgte, og
- politi

KS ga innspill til intervjuguidene før disse ble tatt i bruk. De tre intervjuguidene fulgte en struktur som vist i figur 2.2.

Figur 2.2: Problemstillinger omhandlet i intervjuene



2.3.2 Dybdeintervjuene

Ipsos planla å intervju kommunedirektør, nåværende og/eller forhenværende ordfører, leder av lokale partilag, og politi. Grunnet den sensitive situasjonen for de folkevalgte, valgte de selv ut hvem de ønsket at Ipsos skulle gjennomføre oppfølgingsintervjuer med.

Parallelt med dette sendte Ipsos ut formelle henvendelser til ti politidistrikter med forespørsel om intervjuer av relevante personer med bakgrunn fra saker som omhandler trusler og hatefulle ytringer mot lokale folkevalgte. Disse brevene gav liten respons, og de fleste representantene for politiet som ble intervjuet ble navngitt av den folkevalgte som hadde hatt med dem å gjøre.

Ipsos har gjennomført dybdeintervjuer til sammen 42 personer:

- 10 nøkkelinformanter som er lokale folkevalgte som har vært utsatt for trusler og hatefulle ytringer av alvorlig art og/eller i betydelig omfang
- 6 kommunedirektører/rådmenn
- 5 kommune-/fylkeskommuneansatte
- 5 ordførere
- 2 lokallags-/fylkespartiledere
- 2 andre folkevalgte i kommunestyret/fylkestinget
- 1 lokalavisredaktør
- 11 lokale representanter for ulike deler av politiet

Intervjuene hadde en varighet på 30-75 minutter og har blitt gjennomført av prosjektleder og tre konsulenter med lang erfaring fra kvalitative prosjekter hos Ipsos.

2.3.3 Ulike aktører

Når Ipsos har vurdert gjeldende vern av lokale folkevalgtes integritet, sikkerhet og ytringsfrihet, har følgende aktører blitt vurdert som relevante: politiet og påtalemyndigheter, kommuner og fylkeskommuner, kommunestyre og fylkesting, de politiske partier sentralt og lokalt, de folkevalgte selv, samt tradisjonelle medier.

2.4 Del 3: En drøfting av rettslig vern av lokale folkevalgte

Del 3 (kapittel 5 og 6) er skrevet av Advokatfirmaet Lund & Co og Ipsos i samarbeid.

2.4.1 Identifisering av manglende rettslig vern

Etter gjennomført Del 1 og Del 2 organiserte Ipsos og Lund & Co et felles arbeidsmøte for å identifisere eventuelle gap i lovverket og mulige tiltak for å styrke vern av lokale folkevalgte integritet, sikkerhet eller ytringsfrihet. Likeledes ble det sett på om det var mangler i overholdelsen av gjeldende lover som hadde en uheldig effekt for lokale folkevalgte. Til slutt ble det diskutert hvilke råd og anbefalinger som kunne utledes av de to foregående punktene.

Et digitalt arbeidsmøte ble gjennomført mellom prosjektteamet og KS' prosjektgruppe for å diskutere utkast til konklusjoner og anbefalinger.

3. Kartlegging av gjeldende rett og rettspraksis

3.1 Innledning

Denne delrapporten inneholder en gjennomgang av lovbestemmelser og rettspraksis som er relevante med hensyn til hatefulle ytringer, trusler mv. rettet mot lokale folkevalgte. Formålet med gjennomgangen er kunnskap om hvor grensene for straffbare ytringer mot lokale folkevalgte går, dels slik at det blir lettere å vurdere når det er grunnlag for å gå til anmeldelse i slike saker og for å gi de folkevalgte og kommuner bedre forutsetninger til å begrunne en anmeldelse. Dels er formålet også å synliggjøre eventuelle mangler i gjeldende lovgivning.

Rapporten gjelder de sentrale relevante straffebestemmelsene og rettspraksis om disse, og innholdet er oppdelt i henhold til dette. I tillegg behandles reglene om hvilke andre enn den som har ytret seg, som kan holdes rettslig ansvarlig for ytringer fremsatt på internett.

Det finnes svært lite rettspraksis som direkte gjelder trusler, hatefulle ytringer og andre straffbare ytringer rettet mot lokale folkevalgte, og derfor er dommer som gjelder straffbare ytringer mot andre sammenlignbare grupper som stortingsrepresentanter, statsråder, journalister og samfunnsdebattanter tatt med. Tyngdepunktet i gjennomgangen av rettskilder ligger på rettspraksis, både rettspraksis som direkte gjelder trusler mv. mot lokale folkevalgte, men også til en viss grad rettspraksis som kan belyse viktige aspekter ved anvendelsen av bestemmelsene uten direkte å gjelde lokale folkevalgte.

Gjennomgangen av rettspraksis er foretatt ved søk i Lovdata. Søkene er foretatt med utgangspunkt i de ulike lovparagrafene i kombinasjon med uttrykk som «politiker», «politisk», «folkevalgt», «ordfører», «lokalpolitiker», «kommunestyre» med mer, i tillegg til statsråder og stortingspolitikere. Der Lovdata har gitt treff på både avgjørelse i tingretten, lagmannsretten og eventuelt Høyesterett, omtales avgjørelsen i den høyeste instansen, da dette vil være den rettskraftige avgjørelsen.

Utvalget av direkte relevant rettspraksis i saker som retter seg mot lokalt folkevalgte er svært snevert. En del tingrettsavgjørelser om temaet vil ikke være gjenfinnbare da de ikke legges inn i databaser over rettspraksis. I tillegg vil mange tilfeller av trusler mv. mot lokale folkevalgte ikke blir tatt inn for domstolene, men avsluttes med påtaleunntatelse, forenklet forelegg eller henleggelse hos politiet. Slike saker er det for alle praktiske formål ikke mulig å få oversikt over, da det ikke finnes felles systemer der sakene registreres og der allmennheten har innsyn.

Heller ikke saker som direkte gjelder lokale folkevalgte og som har blitt behandlet i tingrettene vil være lett gjenfinnbare i de tilgjengelige databasene. Det er ikke gitt at det i tingrettsdommen uttrykkelig fremgår at den personen som utsettes for trusler, hatefulle ytringer m.m. har en rolle som lokal folkevalgt. Mange tingrettsdommer, spesielt innenfor strafferetten, er korte. Dette gjelder spesielt avgjørelser som resulterer i kortere eller betingede fengselsstraffer eller bøter, noe som ofte vil være tilfelle ved overtredelse av bestemmelser om hatefulle ytringer, hensynsløs atferd, eller krenkelse av privatlivets fred. Slike avgjørelser fra tingretten vil derfor ikke inneholde en grundig omtale av fornærmede, noe som gjør at politiske verv ofte ikke kommer med i omtalen.

Internettsøk på politikere som har vært utsatt for uønskede ytringer viser at det sannsynligvis er mørketall med hensyn til antall dommer avsagt i tingrettene om dette temaet. Nettavisartikler omhandler ofte anmeldelser av ytringer, uten at det fremgår om sakene ble behandlet i domstolene. Der tingrettsavgjørelser ikke kan gjenfinnes i databasen Lovdata, kan man i teorien henvende seg direkte til en tingrett og be om oversendt kopi av en konkret avgjørelse, men dette forutsetter at man kjenner til at avgjørelsen eksisterer, og kan spesifisere tidsrom for avgjørelsen og navn på den dømte eller

fornærmede.⁵ Det er ikke tilstrekkelig å bare ha et navn, f.eks. navnet på tiltalte eller den lokale folkevalgte som saken gjelder. Man har normalt rett til utskrift av en dom i en straffesak, når man kan vise til:

- en konkret sak,
- dommen ikke er eldre enn fem år
- og det ikke er besluttet noen særlige begrensninger i adgangen til offentlig gjengivelse av dommen (noe som ikke er helt uvanlig i en straffesak).

Det er med andre ord ikke mulig å søke i en database eller henvende seg til en tingrett og be om å få innsyn i alle avgjørelser som gjelder trusler, hatefulle ytringer e.l. mot lokale folkevalgte.

I det følgende gjør vi først rede for ytringsfriheten før vi går inn på aktuelle straffebestemmelser for straffbare ytringer. Vi tar både for oss straffbare ytringer overordnet og går i dybden på konkrete aktuelle straffebestemmelser, herunder relevant rettspraksis som viser hvilke momenter domstolene legger mest vekt på og strafferammer. Vi ser også nærmere på æreskrenkelses og erstatningsansvar samt medvirkningsansvar for trusler og hets på internett.

3.2 Ytringsfrihet – Grunnloven § 100 og EMK artikkel 10

Et felles tema for alle typer krenkende ytringer som lokale folkevalgte blir utsatt for er at retten den enkelte har til å ytre seg, vil måtte avveies mot retten til beskyttelse for den som ytringen blir rettet mot. Ytringsfriheten er beskyttet av Grunnloven § 100, Den europeiske menneskerettighets-konvensjonen (EMK) artikkel 10, samt Den internasjonale konvensjonen om sivile og politiske rettigheter artikkel 19 og EUs charter artikkel 11. Det er i praksis først og fremst Grunnloven og EMK som i norsk rett danner rammene for ytringsfriheten.

Grunnloven § 100 lyder slik:

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. 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. 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.

⁵ Reglene for innsyn følger av straffeprosessloven § 28. Innsyn forutsetter at det faktisk har vært en sak og at den som ber om innsyn kan identifisere saken, i det minste med hensyn til hva den handlet om og omtrent når den gikk. Domstolene stiller i tillegg normalt som vilkår at det skal være praktisk mulig for domstolen å finne dommen.

EMK artikkel 10 lyder slik:

1. Enhver har rett til ytringsfrihet. Denne rett skal omfatte frihet til å ha meninger og til å motta og meddele opplysninger og ideer uten inngrep av offentlig myndighet og uten hensyn til grenser. Denne artikkel skal ikke hindre stater fra å kreve lisensiering av kringkasting, fjernsyn eller kinoforetak.

2. Fordi utøvelsen av disse friheter medfører plikter og ansvar, kan den bli undergitt slike formregler, vilkår, innskrenkninger eller straffer som er foreskrevet ved lov og som er nødvendige i et demokratisk samfunn av hensyn til den nasjonale sikkerhet, territoriale integritet eller offentlige trygghet, for å forebygge uorden eller kriminalitet, for å beskytte helse eller moral, for å verne andres omdømme eller rettigheter, for å forebygge at fortrolige opplysninger blir røpet, eller for å bevare domstolenes autoritet og upartiskhet.

Det følger av begge bestemmelsene og den rettspraksis som har oppstått som følge av dem, at **ethvert inngrep i ytringsfriheten, det vil si en begrensning av denne, må være hjemlet i lov, forfølge et legitimt formål og være nødvendig**. Nødvendighetsvilkåret innebærer at inngrepet, f.eks. straff, må være både relevant og egnet til å realisere formålet og at det må være forholdsmessig.

Den europeiske menneskerettighetsdomstol (EMD) har i en rekke avgjørelser uttalt seg om avveiningen mellom ytringsfriheten og den retten som den enkelte har til beskyttelse mot hatefulle ytringer, krenkelser av privatlivet osv. EMD betrakter ytringsfrihet som en grunnleggende forutsetning for et demokratisk samfunn og dets framgang, samt for utviklingen av ethvert menneske. Ytringsfrihet gjelder ikke bare for informasjon eller ideer som flertallet finner akseptable, men også ytringer som fornærmer, sjokkerer eller forstyrrer staten eller en hvilken som helst sektor i befolkningen, da dette er en forutsetning for den pluralismen, toleransen og bredden som utgjør et demokratisk samfunn.⁶

EMK artikkel 8 gir alle rett til vern av sitt omdømme og sin personlige – herunder psykiske som fysiske – integritet, som en del av retten til respekt for privatlivet. For at vernet etter artikkel 8 skal aktualiseres, må imidlertid et angrep på en persons integritet være av en viss alvorgrad. EMD har for eksempel fastslått at artikkel 8 ikke kan påberopes for å klage på tap av omdømme som er en forutsigbar konsekvens av egne handlinger, som for eksempel en straffbar eller på annen måte kontroversiell handling. Det er også slik at offentlige personer eller personer som selv har søkt offentligheten, i utgangspunktet må tåle mer enn vanlige privatpersoner. Dette vil for eksempel gjelde politikere. Samtidig står ytringsfriheten sterkere der hvor den aktuelle ytringen er av politisk art eller inngår i en politisk kontekst, og svakere om den savner saklig kontekst og fremstår som fremsatt i sjikanehensikt.

EMD – og de nasjonale domstolene som håndhever EMK – skal påse at myndighetene oppnår balanse mellom to verdier som kan komme i konflikt med hverandre, ytringsfrihet på den ene siden og retten til vern av den personlig integritet på den andre.⁷ Det finnes en rekke bestemmelser i den norske straffeloven som begrenser ytringsfriheten, herunder forbud mot å fremsette ytringer som inneholder/innebærer trusler, oppfordring til straffbare handlinger, privatlivskrenkelser, sjikane/personforfølgelse og diskriminerende og hatefulle ytringer. I tillegg finnes sivilrettslig vern mot ærekrenkelser, som kan være erstatningsbetingende etter skadeserstatningsloven.

På generelt grunnlag er det antatt at de lovbestemmelser vi har i Norge som begrenser ytringsfriheten slik denne er beskrevet i Grunnloven og internasjonale konvensjoner, gir uttrykk for en korrekt balansert avveining mot retten til ytringsfrihet. Den som anvender disse lovbestemmelsene, i siste instans domstolene, må likevel *i hvert enkelt tilfelle* foreta en konkret vurdering av om *anvendelsen* av loven i det konkrete tilfellet er i tråd med den særskilt beskyttede retten til ytringsfrihet. Denne gjennomgangen tar særlig for seg forbudet mot trusler, oppfordringer til straffbare handlinger, privatlivskrenkelser, hensynsløs atferd/sjikane og diskriminerende og hatefulle utsagn.

⁶ Fra EMD dom "Handyside v. the United Kingdom" av 7. desember 1976, avsnitt 49.

⁷ Fra EMD dom "Axel Springer AG v. Germany" av 7. februar 2012, avsnitt 83-84

3.3 Straffbare ytringer – en oversikt

3.3.1 Om ytringsfrihet

Utgangspunktet i et demokrati som Norge er at politikere selv har en vid ytringsfrihet – også til å ytre meninger og synspunkter som deler av befolkningen oppfatter som støtende og ubehagelig. Politikere må samtidig tåle at borgerne, som de representerer, kan ha og uttrykke sterke meninger om dem som personer og om deres politiske synspunkter, utspill og vedtak. Dette gjelder også når ytringene uttrykkes i form og innhold som kan virke sårende og opprivende.

Mye av det som i dagligtalen omtales som hat, hets, sjikane mv. ligger godt innenfor ytringsfriheten, selv om mange – ikke minst den som opplever seg som utsatt for det – kan oppfatte ytringene som forkastelige og ubehagelige, og derfor som uønskede. Fordi ytringsfriheten er en av grunnforutsetningene for et fungerende demokrati, skal det gode grunner til for å forby og gjøre ytringer straffbare. Skal ytringer gjøres straffbare må det gå så klart frem som mulig av loven hvilke typer ytringer som er straffbare. Ytringsfriheten er likevel ikke absolutt, og den må blant annet tåle begrensninger som er nødvendige av hensyn til andre rettigheter, som for eksempel den enkeltes personvern – vernet om den enkeltes privatliv og personlige integritet.

Med hensyn til straffebestemmelser som verner lokale folkevalgte mot krenkende ytringer på grunn av deres politiske aktivitet, er det ingen av bestemmelsene som gjelder vern av lokale folkevalgte særskilt. Det er straffelovens alminnelige bestemmelser om trusler, hensynsløs atferd, krenkelse av privatlivets fred mv. som gjelder, enten den som utsettes for slike ytringer er en alminnelige borger eller en lokal folkevalgt.

3.3.2 Ytringer som rammes av straffebestemmelsene

De sentrale aktuelle straffebestemmelsene er:

- Straffeloven § 263 om trusler
- Straffeloven § 183 om oppfordring til straffbar handling
- Straffeloven § 267 om krenkelse av privatlivets fred
- Straffeloven § 266 om hensynsløs atferd
- Straffeloven § 185 om diskriminerende og hatefulle ytringer («rasismeparagrafen»)

Vi vil også se kort på forstyrrelse av den alminnelige fred, straffeloven paragraf 181, samt æreskrenkelser, erstatningsansvar, og trusler på internett.

Straffeloven § 263 om trusler rammer den som gjennom en ytring og/eller en handling truer noen med at de skal utsettes for noe straffbart, på en måte som er egnet til å skape alvorlig frykt hos den som utsettes for trusselen. Et tenkt eksempel kan være at en lokalpolitiker som for eksempel har tatt til orde i favør av bompenger, får følgende melding fra en bompengemotstander: «*Hva faen driver du med??? Trækker på vanlige folk. Jeg tror ikke du skjønner hvor mange som er forbanna på deg når du støtter bompenger. Jeg ville sett meg godt over skuldra når jeg gikk på byen, hvis jeg var deg.*» Dette vil i utgangspunktet klart rammes av bestemmelsen. Det samme vil gjelde, selv om personen føyde til noe sånt som «Dette er ikke en trussel, altså. Det er bare informasjon.» Trusler er straffbare både når de bare fremsettes direkte overfor den som trues og når de fremsettes offentlig.

Straffeloven § 183 om oppfordring til straffbar handling rammer den som offentlig oppfordrer noen til å begå en straffbar handling. Et tenkt eksempel kan være en som på en åpen Facebook-side skriver: «*Faen ta [navn på kommunestyrerepresentant]! Hvem representerer hun når hun går ut og sier at vår kommune gjerne tar imot flere av de jævla asylsøkerne??? Det er landssvik hun driver med. Det skulle vært skuddpremie på dama. Jeg vil faktisk gi en premie til den som fortsetter der Breivik slapp.*» En slik ytring vil i utgangspunktet rammes av bestemmelsen.

Straffeloven § 267 om krenkelse av privatlivets fred rammer den som offentlig ytrer opplysninger om noens privatliv, uten at den det gjelder har samtykket og uten at opplysningene har noen saklig relevans i samfunnsdebatten. Et tenkt eksempel kan være at noen i ren sjikanehensikt mot en politiker vedkommende misliker, skriver følgende i kommentarfeltet på en åpen Facebook-side: «*Det er ikke så rart at [navn på politiker] er den i kommunen som er mest nazi på strenge korona-tiltak som krenker vår rett til å bevege oss fritt. Jeg har nemlig hørt at han selv lever i «husarrest» fordi kona hans er blitt så kjip etter at han visstnok hadde seg med en annen dame da han var på byen i sommer. Nå skal vi alle straffes.*» En sånn ytring om forholdene i noens private samliv vil normalt ikke ytres offentlig, uansett om opplysningene er sanne eller ei.

Straffeloven § 266 om hensynsløs atferd rammer den som ved skremmende eller plagsom opptreden eller annen hensynsløs atferd forfølger en person eller på annen måte krenker en annens fred. Dette er **en slags sekkebestemmelse** som kan fange opp alt fra såkalt «**stalking**», til **gjentatte sjikanerende kontaktforsøk** (telefonoppringninger, sending av meldinger mv.) og å fremme **vage trusler**. Bestemmelsen kan typisk fange opp ytringer som isolert sett og hver for seg, ikke rammes av andre straffebestemmelser om trusler mv., men som på grunn av omfang og form likevel samlet sett blir ansett som hensynsløse. Rettspraksis viser at atferden først blir straffbar hvis den går **ut over ubehageligheter o.l. som et normalt menneske vil kunne forvente av alminnelig menneskelig samkvem**.

Straffeloven § 185 om diskriminerende og hatefulle ytringer (ofte kalt «**rasismeparagrafen**») rammer den som offentlig fremsetter kvalifisert krenkende diskriminerende eller hatefulle ytringer mot noen *på grunn av deres*:

- a) hudfarge eller nasjonale eller etniske opprinnelse,
- b) religion eller livssyn,
- c) homofile orientering, eller
- d) nedsatte funksjonsevne

Bestemmelsen gjelder derfor kun om ytringene er begrunnet i at den eller dem som rammes tilhører noen av de kategoriene som fremgår av oppramsingen. Det kreves etter rettspraksis også at ytringen er av **kvalifisert krenkende** karakter. Det vil ifølge Høyesterett si ytringer som **«oppfordrer eller gir tilslutning til integritetskrenkelser»**, og de som innebærer en **«grov nedvurdering av en gruppes menneskeverd»**. Bestemmelsen omfatter typisk ytringer som også ville ha blitt rammet av andre alminnelige straffebestemmelser, som trusler, oppfordringer til straffbare handlinger mv., men når slike ytringer er begrunnet i noens tilhørighet til de nevnte kategoriene, rammes forholdet også av § 185. Bestemmelsen omfatter likevel noe mer. Ifølge rettspraksis omfatter den også ytringer som uttrykker en grov nedvurdering av noens menneskeverd (på grunn av deres tilhørighet til de nevnte kategoriene). For eksempel ble en 50 år gammel kvinne helt nylig i Høyesterett dømt til straff for i en kø til et serveringssted å ha skjelt ut en 18 år gammel mann av afrikansk opprinnelse, og blant annet sagt «*[K]om deg tilbake til Afrika der du kommer fra, jævla utlending*». En slik ytring vil i utgangspunktet ikke rammes av andre bestemmelser i straffeloven, selv om det ikke kan utelukkes at forholdet etter omstendighetene ville kunne rammes av straffeloven § 266 om hensynsløs atferd.

I tillegg finnes det rettspraksis fra **EU-domstolen** og Den **europaiske menneskerettighetsdomstolen (EMD)** om ytringer på internett som viser at om noen – herunder lokale folkevalgte – blir utsatt for straffbare ytringer av en bruker av et sosialt medium, en bloggplattform eller en bruker som ytrer seg i kommentarfelt på en nettavis, kan vedkommende **gjøre den ansvarlige for den aktuelle tjenesten, eventuelt redaktøren for nettavisen, oppmerksom på det ulovlige innholdet og kreve at det fjernes**. Etterkommes ikke et slikt krav, kan den ansvarlige stilles til rettslig ansvar for innholdet, som en medvirker til framsettelse av en ulovlig ytring.

3.3.3 Hva skal til for at en ytring rammes?

Krav til lovhjemmel

Et grunnleggende rettsstatlig prinsipp som også er nedfelt i Grunnloven § 96, er at ingen kan dømmes til straff uten at handlingen er gjort straffbar ved lov. For at en ytring skal rammes av de aktuelle straffebestemmelsene, må den derfor for det første – etter en naturlig tolkning – **«passe» inn i bestemmelsens ordlyd.**

Tolkning av ytringen – hensynet til ytringsfriheten

I den tolkningen skal det også tas hensyn til ytringsfriheten, slik at det ikke tolkes inn et meningsinnhold som ikke med rimelighet kan tillegges ytringen. Folk skal **bare dømmes for hva de faktisk ytrer**, ikke for hva man tror at de mener.

Politiske ytringer vs. personangrep

På grunn av ytringsfriheten som står særlig sterkt for politiske ytringer, vil domstolene være mer forsiktige med å tolke inn en trussel eller en hatefull ytring i en ytring som ellers fremstår som et **politisk innlegg**. Det motsatte gjelder der hvor ytringen selv og konteksten den fremsettes i ikke har noe saklig politisk innhold og ytringen fremstår som et **rent personangrep**.

Øvrig kontekst rundt ytringen

Med hensyn til for eksempel trusler og oppfordringer til straffbare handlinger, kan det for tolkningen også ha noe å si **hvem som ytrer seg og hvor eller hvordan ytringen er fremsatt**. En ytring som ellers kunne tolkes som en trussel, vil kanskje ikke rammes av straffebestemmelsene om den sendes fra en person som bor i en annen del av landet og som ikke fremstår som en som vil realisere den aktuelle trusselen. Ytringer som anses å ikke være egnet til å skape «alvorlig frykt» vil kunne falle utenfor bestemmelsen. Omvendt, kan en trussel som er fremsatt offentlig, for eksempel på Facebook, av en som også befinner seg i mottakerens geografiske nærmiljø, lettere kunne anses som egnet til å skape alvorlig frykt. At den er **fremsatt offentlig på et sosialt medium** kan bidra ytterligere til dette, da den kan tenkes å inspirere andre til å ville realisere tilsvarende trusler.

Ellers vil det være slik at selv om lokale folkevalgte politikere generelt må tåle motbør og mishagsytringer som del av det å stå i det offentlige politiske ordskiftet, skal heller ikke de måtte finne seg i å bli utsatt for trusler mv. Snarere tvert imot viser rettspraksis at der hvor **trusler er fremsatt mot politikere på grunn av deres politiske aktivitet**, anses dette som **særlig alvorlig** av domstolene – og som angrep ikke bare på den folkevalgte som person, men som en trussel mot den folkevalgtes ytringsfrihet og dermed også **mot demokratiet**.

Medvirkningsansvar for andre – herunder sosiale medieplattformer

Det er for øvrig **først og fremst den som har fremsatt den ulovlige ytringen, som er rettslig ansvarlig** for den, men **loven dekker også et medvirkningsansvar**. Medvirkningsansvaret vil for eksempel gjelde for den som aktivt bidrar til å fremme eller til å videreformidle eller spre den ulovlige ytringen. Medvirkningsansvar må vurderes på selvstendig grunnlag der blant annet konteksten hensyntas. Det er ikke slik at enhver videreformidling vil være ulovlig. Medvirkningsansvar vil kunne gjelde den som tilbyr andre å publisere ytringer på sitt nettsted eller nettside. Dersom **den som eier eller administrerer nettstedet eller nettsiden lar en ulovlig ytring bli stående, etter å ha blitt gjort oppmerksom på den, kan vedkommende bli medvirkningsansvarlig** for at ytringen blir stående. Medvirkningsansvar kan også tenkes å omfatte den som yter for eksempel økonomisk støtte til et nettsted, for eksempel en Facebook-side, der straffbare trusler mv. publiseres, forutsatt at støtten ytes på en måte som kan sies å innebære en forsettlig tilskynding til å publisere den enkelte, ulovlige ytringen – det vil, folkelig sagt, si at den som yter støtte også forstår at den vil bidra til publisering av den enkelte straffbare ytringen. Om disse spørsmålene mangler det imidlertid rettspraksis som gir sikre svar.

3.3.4 Grunnlag for og erfaringer med domfellelse i straffesaker

En gjennomgang av rettspraksis – det vil si saker som har kommet så langt at de har blitt prøvd i domstolene – viser to hovedtendenser: i) At det ikke er så mange dommer som gjelder lokale folkevalgte eller politikere generelt, og ii) at det i de sakene som finnes, i hovedsak ender med domfellelse.

Det lave antall saker skyldes neppe at lokale folkevalgte ikke blir utsatt for straffbare ytringer. Det kan både skyldes at forhold ikke anmeldes eller at anmeldelser blir henlagt. Det kan også skyldes at en del anmeldte forhold avgjøres ved forelegg som vedtas av gjerningspersonen. Slike finnes det ikke noen offentlig tilgjengelig oversikt over. At de sakene som ender i domstolene i hovedsak ender med domfellelse, er ikke helt unaturlig. Påtalemyndigheten skal generelt ikke bringe straffesaker inn for domstolene med mindre den er overbevist om at forholdet kan bevises og at det er straffbart. Det er grunn til å tro at langt flere forhold kunne ha endt med dom, dersom forholdene ble anmeldt og dersom anmeldelsene ble fulgt opp av politi og påtalemyndighet.

Når det gjelder hatefulle ytringer (straffeloven § 185) mot politikere og samfunnsdebattanter, har Riksadvokaten de senere årene hatt etterforskning og irettføring av slike saker som et særlig prioritert område i sine instruksjer til påtalemyndigheten/politidistriktene. På det feltet ser man også at flere saker etter hvert kommer for retten.

3.3.5 Hva slags straff gis ved domfellelser?

For alle de aktuelle bestemmelsene er sanksjonene bot eller fengsel. Strafferammene for fengselsstraff varierer fra 1 år til 4 år mellom de forskjellige bestemmelsene. Mens saker om krenkelser av privatliv og hensynsløs atferd normalt bare straffes med bøter, blir alvorligere og grove trusler og hatefulle ytringer også straffet med fengsel.

Det er ikke så enkelt å angi noen generell norm basert på de få sakene som finnes om lokale folkevalgte og politikere generelt, men av de sakene som finnes fremgår det at **når den straffbare ytringen er fremsatt på grunn av noens politiske virke, anser domstolene det som straffeskjerpende.**

3.3.6 Kjennetegn ved ytringer i saker der tiltalte har blitt frifunnet i domstolene

Innenfor den rettspraksis som gjelder trusler mv. rettet mot lokale folkevalgte eller sammenlignbare grupper (stortingspolitikere, statsråder, samfunnsdebattanter mv.), har saker som har blitt brakt for retten i stor grad endt med domfellelser. Det er derfor ikke grunnlag for å peke på særlige kategorier av ytringer som går igjen i frifinnende dommer. Det må antas at en slik siling først og fremst skjer i politiets vurderinger av hvilke saker som skal etterforskes nærmere og/eller påtalemyndighetens vurdering av hvilke etterforskede saker som skal påtales. Det er heller ikke identifisert tilfeller der det har vært brukt «feil» straffebestemmelse og tiltalte har blitt frifunnet der vedkommende kunne ha blitt straffet under en annen straffebestemmelse.

3.4 Trusler – straffeloven § 263 og § 264

3.4.1 Om bestemmelsen generelt

Straffeloven § 263 om trusler lyder slik:

Den som i ord eller handling truer med straffbar atferd under slike omstendigheter at trusselen er egnet til å fremkalle alvorlig frykt, straffes med bot eller fengsel inntil 1 år.

Straffeloven § 264 om grove trusler lyder slik:

Grove trusler straffes med fengsel inntil 3 år. Ved avgjørelsen av om trusselen er grov skal det særlig legges vekt på om den er rettet mot en forsvarsløs person, om den er fremsatt uprovosert eller av flere i fellesskap, og om den er motivert av fornærmedes hudfarge, nasjonale eller etniske opprinnelse, religion, livssyn, homofile orientering eller nedsatte funksjonsevne.

Bestemmelsene viderefører i all hovedsak bestemmelsen som gjaldt trusler i den gamle straffeloven § 227.⁸ Ved gjennomgang av rettspraksis og andre kilder vil det derfor også være aktuelt å se hen til kilder som gjelder den gamle straffeloven.

Trusselen kan etter straffeloven § 263 og § 264 fremsettes både i ord og i handling, herunder ved tegn. Det kreves ikke at den som fremsetter trusselen selv skal utføre den straffbare handlingen det trues med.⁹ Det er heller ikke et krav om at trusselen anvendes for å oppnå at den som utsettes for den foretar eller unnlater en handling. Trusselen må imidlertid gjelde en straffbar handling. Det er ikke stilt et konkret krav til hvor alvorlig den straffbare handlingen skal være, men handlingen må være såpass alvorlig at den er egnet til å fremkalle alvorlig frykt. Hvorvidt trusselen objektivt sett er «egnet til å fremkalle alvorlig frykt», avgjøres ikke bare på grunnlag av trusselens innhold, «*men i stor grad også på sammenhengen trusselen er fremsatt i*».¹⁰ Frykten behøver altså ikke å referere seg til liv eller helse. Også en trussel om å utsette noen for en uriktig anklage eller offentliggjøring av intime, private opplysninger, kan etter omstendighetene omfattes.¹¹ Det avgjørende er om den som truer forstår at utsagnet vil oppfattes som en trussel av den utsagnet er rettet mot. Det er ikke avgjørende at utsagnet vil tillegges samme mening av andre:

*«[d]ersom det omfattes av gjerningspersonens forsett at den utsagnet er rettet mot vil tillegge det et meningsinnhold som er en trussel, er det uten betydning hvordan den alminnelige tilhører vil forstå utsagnet».*¹²

Det kreves likevel ikke at den som blir truet faktisk har følt seg truet, det er nok at trusselen objektivt sett er egnet til å ha en slik virkning.¹³ Det er ikke et krav at trusselen er fremsatt direkte overfor den som den straffbare handlingen skal gå ut over.¹⁴ Også utsagn som oppmuntrer andre til straffbar adferd omfattes, dersom øvrige vilkår er oppfylt. Ved vurderingen av om slike utsagn er egnet til å fremkalle alvorlig frykt hos den som trues, vil det være sentralt hvordan og til hvem utsagnene er kommet til uttrykk. Etter omstendighetene kan det også ha stor betydning hvem utsagnene kommer fra.¹⁵

⁸ De eneste endringene består i at straffenivået for trusler ble senket fra 3 til 1 år, og for grove trusler ble senket fra 6 år til 3 år i den nye straffeloven, samt at det i den nye straffeloven ikke lenger er et krav om at trusselen gjelder en kvalifisert alvorlig straffbar handling (tidligere var det et krav om at den straffbare handlingen hadde et visst straffenivå). Reduksjonen i strafferamme skyldes ikke at lovgiverne fant trusler mindre straffverdige, den var bare ment å gjenspeile det faktiske straffenivået som hadde utkrystallisert seg gjennom rettspraksis, jf. Ot.prp. nr. 22 (2008-2009) kap. 16.5 s. 423

⁹ Jf. HR-2019-1922-A avsnitt 23

¹⁰ Jf. f.eks. HR-2019-1922-A avsnitt 17

¹¹ Magnus Matningsdal, Straffeloven 2005, ajourført lovkommentar, § 263 note 2.4, Juridika

¹² Jf. HR-2019-1922-A avsnitt 20

¹³ Jf. f.eks. Rt-1981-970

¹⁴ Jf. f.eks. HR-2017-568-A

¹⁵ Jf. HR-2019-1922-A

Gjerningspersonen må være klar over at han fremsetter trusselen, og at det er mest sannsynlig at den er egnet til å skape alvorlig frykt hos adressaten. Det kreves ikke at den som truer har forsett om å faktisk iverksette trusselen.

Forholdet rammes ikke dersom utsagnet eller opptredenen er ment som spøk, som den som truer regner med at adressaten skjønner. Derimot rammes forholdet dersom den som truer er klar over eller regner det som mest sannsynlig at motparten ikke oppfatter at det er tale om spøk.¹⁶

Når det gjelder grove trusler etter straffeloven § 264, vil spørsmålet om en trussel er grov bero på en helhetsvurdering. Oppregningen av de momentene som det «særlig» skal legges vekt på, er ikke uttømmende, og det at en trussel faller inn under en av kategoriene vil ikke automatisk medføre at den er grov, den må i tillegg være alvorlig nok i seg selv.¹⁷

Det er utvilsomt et relevant moment å se hen til hvem trusselen er fremsatt mot. Trusler mot mennesker i særlig samfunnsviktige stillinger kan under omstendighetene tillegges mer vekt og oppfattes som mer alvorlig. Eksempler på dette er en dom som gjaldt trusler mot en NAV-ansatt¹⁸ og en dom som gjaldt trusler mot en ansatt på Posten.¹⁹ Høyesterett har dessuten lagt til grunn at ved trusler mot journalister må straffenivået være «markert høyere» enn det som ordinært blir utmålt ved «vanlige» trusler, fordi trusler mot journalister samtidig er et angrep på pressefriheten.²⁰

Store deler av spekteret av straff innenfor strafferammene som er skissert i bestemmelsene brukes av domstolene. Utgangspunktet for «almennelige» verbale drapstrusler ligger på 15-30 dagers ubetinget fengsel.²¹ De mindre alvorlige truslene blir ofte møtt med samfunnsstraff og betinget fengsel, mens f.eks. trusler ved hjelp av våpen straffes hardere. I nedre del av skalaen kan nevnes et eksempel der straffen ble betinget fengsel i 21 dager for trusler fremsatt av foreldre mot politiet da barna ble hentet av barnevernet. Barnevernets hastevedtak viste seg å være truffet på feil grunnlag og foreldrene beklaget overfor polititjenestemannen kort tid etter hendelsen.²² I den mer alvorlige delen av skalaen ble straffen for trusler mot NAV-ansatte fastsatt til litt over 1 år (isolert sett, tiltalte ble dømt for flere forhold). Tiltalte hadde truet de ansatte med en pistol og skutt i taket slik at det oppstod panikk.²³

3.4.2 Rettspraksis om lokale folkevalgte

Det er ikke funnet tilgjengelige avgjørelser fra domstolene som gjelder trusler mot lokale folkevalgte. Men i en avgjørelse om trusler mot en stortingsrepresentant, uttalte Høyesterett i forbindelse med straffutmålingen:

«Også utenfor anvendelsesområdet for straffeloven § 115 [om trusler mot stortingsrepresentanter og statsråder], må det etter mitt syn reageres strengt på trusler som rettes mot politikere som deltar i den politiske debatten. Selv om de ikke er medlemmer av Stortinget, er også vern av dem sentralt for et fungerende demokrati.»²⁴

Ovennevnte uttalelse er viktig å merke seg for alle samfunnsdebattanter, herunder lokalt folkevalgte. Denne uttalelsen viser i seg selv at det vil reageres strengt også hvis den som er utsatt for trusler er en lokal folkevalgt -og trusselen er rettet mot den folkevalgte på grunn av dennes virke som folkevalgt.

¹⁶ Magnus Matningsdal, Straffeloven 2005, ajourført lovkommentar, § 263 note 5, Juridika

¹⁷ Se f.eks. Magnus Matningsdal, Gyldendal Rettsdata, kommentarutgave til straffeloven § 264 note 1684

¹⁸ Rt-2015-788

¹⁹ Rt-2008-401

²⁰ Rt-2002-1202 og Rt-2002-1207

²¹ Haugen og Efstad: *Strafferett – håndbok*, 5. utgave, 2019, s. 304.

²² Rt-2011-61

²³ Rt-2015-788.

²⁴ HR-2019-1922-A, avsnitt 57

3.4.3 Rettspraxis om trusler mot stortingsrepresentanter og statsråder

Når stortingsrepresentanter og statsråder utsettes for trusler, kan straffesakene vurderes etter både straffeloven § 263 og en særskilt bestemmelse som verner mot angrep på de øverste statsmaktene - i straffeloven § 115, og for grove angrep § 116.²⁵

Straffeloven § 115 lyder slik:

Med fengsel inntil 10 år straffes den som ved bruk av makt, trusler eller på annen rettsstridig måte volder fare for at Kongen, Regenten, regjeringen, Stortinget, Høyesterett eller Riksretten, eller et medlem av disse institusjonene, hindres eller påvirkes i sin virksomhet.

Vi nevner også bestemmelsen om straffeloven § 115 her, under punktet om trusler, fordi de ytringene som rammes etter bestemmelsen i utgangspunktet er den samme type ytringer som vil rammes av § 263 om trusler. Med dette menes at en ytring som vurderes som en trussel mot for eksempel en stortingsrepresentant etter § 115, også vil være det etter § 263. § 115 kommer til anvendelse om trusselen er fremsatt mot blant andre en statsråd eller stortingspolitiker og på en måte som volder fare for at de hindres eller påvirkes i sine verv. Bortsett fra den høyere strafferammen, er det derfor liten materiell forskjell på vernet etter straffeloven § 115 og vernet etter den alminnelige bestemmelsen om trusler i straffeloven § 263 og § 264.

Om politikere som er omfattet av bestemmelsen i § 115, står det følgende i forarbeidene til paragrafen i straffeloven:²⁶

«Det er bare trusler mot statsråden, stortingsrepresentanten eller høyesterettsdommeren som sådan som vil bli rammet av annet punktum. Men bestemmelsen vil gi vern for den politiske virksomheten som stortingsrepresentanter og statsråder driver utenfor Stortinget og regjeringen, og som henger naturlig sammen med deres funksjon der. Den som derimot blir truet på et åpent partimøte i en kommunevalgkamp, vil ikke være beskyttet av § 99, men av de alminnelige bestemmelsene om tvang og trusler [...] på linje med andre politikere.»

Den praktisk viktigste følgen av at stortingspolitikere, men ikke lokale folkevalgte, er omfattet av straffeloven § 115, er at ansvaret for å etterforske og påtale alminnelige trusler ligger hos det enkelte politidistrikt, mens ansvaret når det gjelder straffeloven § 115 (og § 116) ligger hos Politiets sikkerhetstjeneste (PST). Dette innebærer blant annet at man for stortingspolitikernes del har ett sentralt organ som har ansvaret for og dermed oversikten over alle saker som gjelder trusler mot blant annet stortingspolitikere. I tillegg har PST (i politiloven kapittel III) særskilte fullmakter, blant annet til å bruke inngripende tvangsmidler som kommunikasjonskontroll i rent forebyggende øyemed før noe straffbart er begått, for å undersøke om noen forbereder visse straffbare handlinger, herunder overtredelser av straffeloven § 115, jf. politiloven § 17d. PST har dessuten som prioritert oppgave å forebygge at stortingspolitikere utsettes for trusler og annen rettstridig adferd. Dette står i motsetning til det alminnelige politiet som etterforsker saker mot lokale folkevalgte. Alminnelig politi må holde seg til straffeprosesslovens regler om etterforskningsmetoder, som først blir tilgjengelige når det foreligger mistanke om en allerede begått straffbar handling. Slik sett har stortingspolitikere et praktisk sett langt sterkere vern mot trusler enn hva lokale folkevalgte har.

Ved trusler mot stortingspolitikere og regjeringsmedlemmer tas det som oftest ut tiltale etter de alminnelige trusselbestemmelsen i § 263 i tillegg til ovennevnte § 115. Momentene som domstolene legger vekt på i slike saker vil i stor grad være sammenfallende med de tilfellene der det er fremsatt trusler mot lokale folkevalgte, selv om strafferammen for trusler mot stortingspolitikere og statsråder – som er egnet til å påvirke dem i sitt virke – som nevnt er betydelig høyere.

²⁵ Jf. tidligere straffelov av 1902 § 99

²⁶ Ot.prp. nr. 40 (1999–2000) kap. 12.1 s. 105

Vi skal gjennomgå noen eksempler fra rettspraksis om trusler mot stortingspolitikere og statsråder, der det er § 115 som er brukt, men hvor samme ytring også utgjør en trussel etter § 263 (merk at noen av sakene viser til tilsvarende bestemmelser i den gamle straffeloven).

Eksempler på rettslige vurderinger av trusler etter § 115

Utskjelling alene var ikke nok til dom, men legitimering av og tilskynding til voldelige angrep gav straff. En sak var da Venstre-politiker Abid Raja²⁷ mottok tre tekstmeldinger med sterkt nedsettende innhold som innebar en grov utskjelling av stortingsrepresentanten, men hadde isolert sett ikke et truende innhold. Gjerningspersonen publiserte imidlertid også en åtte minutters video-tale som inneholdt utsagn som ikke kunne tolkes på annen måte enn at avsender både legitimerte og tilskyndet voldelige angrep på stortingsrepresentanten. Høyesterett kom til at utsagnene i videotalen, men ikke tekstmeldingene, ble rammet av straffeloven § 263 om trusler. Forholdet ble også rammet av straffeloven § 115, som ble ansett som førende ved straffeutmålingen på to år og seks måneder.

Tilhørere og kontekst er viktig i tolkning av om noe skal forstås som trusler. En annen sak gjaldt trusler som ble framsatt mot Erna Solberg av Mulla Krekar.²⁸ Krekar ble dømt til fengsel i to år og ti måneder for fire tilfeller av trusler under særdeles skjerpene omstendigheter (grove trusler), og ett tilfelle av grov uaktsom motarbeiding av rettsvesenet. Han ble frifunnet for flere forhold, herunder overtredelse av straffeloven 1902 § 99 om trusler m.m. mot statsråder (fordi tilleggskravet i den gamle bestemmelsen om at gjerningspersonen ved trusler har «søkt å hindre» en statsråd i sin virksomhet, ikke var oppfylt). Uttalelsene som gjaldt Erna Solberg var i tiltalebeslutningen sitert slik:

«Den sender meg til et annet land til trygghet, da er det ikke noe, da kommer det ikke til å bli noen konsekvenser av det. Den sender meg til giljotine (galgen) og døden, da betaler de prisen. Det er helt sikkert at de betaler prisen'

'Prisen er avhengig av som kommer ut av, det er min død så kommer det til å dø her mennesker, de kommer til å betale med deres liv som pris for dette blodet'

'Erna Solberg sier, kast ut Mulla Krekar til døden, hun skal betale prisen for det. Hun skal betale prisen for det av eget ånd (liv). Hvem som tar livet hennes, vet jeg ikke, Al-Qaida, Ansar Al-Islam, mine slektninger, barna mine, jeg vet ikke. Jeg vet ikke hvem. Men hun skal betale prisen sin'

'Jeg er med all sikkerhet og jeg sier det mens jeg er i min fulle fem og foran kameraet. Jeg sier, mens jeg er ved min fulle mentale helse, hvis jeg dør, så kommer det til å være begynnelsen på saken.»

Uttalelsene var fremsatt overfor journalister, og lagmannsretten uttalte følgende om konteksten:

«Lagmannsretten bemerker at utgangspunktet for tolkingen må være tilhørernes – de tilstedeværende journalisters – umiddelbare forståelse av det som ble sagt. Man må imidlertid ta i betraktning at disse ikke utgjør noen ensartet gruppe, selv om de alle var journalister. Enkelte av dem var fra arabiske medier og må antas å være mer fortrolig med mulla Krekars språklige, kulturelle og religiøse referanseramme enn f.eks. de som representerte vestlige medier.

(...)

Lagmannsretten bemerker at uttalelsene, som nevnt, ble fremsatt på et pressemøte hvor alt som ble sagt ble tatt opp, uten at det var lagt noen restriksjoner på referering. Man må da ved tolkingen av uttalelsene – slik lagmannsretten ser det – ikke bare se på hvordan de direkte tilstedeværende oppfattet uttalelsene, men også ta hensyn til at det var sannsynlig at uttalelsene ble publisert ut til et mer alminnelig publikum gjennom media, noe som også skjedde. Som tidligere nevnt ble lydfil fra pressemøtet blant annet publisert på nettstedet Aftenposten.no og omtalt i TV 2. Selv om utgangspunktet for tolkingen som nevnt bør være de direkte tilstedeværendes oppfatning, må man derfor også vurdere hvordan et alminnelig mediepublikum naturlig ville oppfatte utsagnene.

²⁷ HR-2019-1922-A

²⁸ LB-2012-68482

Ved en slik vurdering vil en – for norsk mediepublikum – normal forståelse av ordlyden stå sentral.»

Etter en konkret vurdering på bakgrunn av de ovennevnte momentene, kom lagmannsretten til at uttalelsene var trusler i straffelovens forstand. Det nevnes at det på en rekke punkter i dommen var dissenser, også med hensyn til om truslene sitert ovenfor var forsettlige (og dermed kunne straffes). Avgjørelsen ble anket til Høyesterett, men anken ble ikke tillatt fremmet.²⁹ Under ellers tilsvarende forhold, ville de samme tolkningene gjelde også om det var en lokal folkevalgt som var utsatt for slike ytringer og de ble vurdert etter straffeloven § 263 om trusler.

Trusler som var egnet til å påvirke politikeres virke ble funnet straffbart. En sak gjaldt en rekke trusler fremsatt mot tiltaltes stefar som var stortingspolitiker.³⁰ Truslene dreide seg om at stortingspolitikeren måtte dø fordi han var for et samarbeid med USA. Lagmannsretten la vekt på at truslene var fremsatt mot en politiker, og derfor kunne være egnet til å påvirke politikernes virke, selv om fornærmede selv uttalte at han ikke hadde blitt påvirket. Tiltale ble domfelt etter § 115. Hadde tilsvarende blitt ytret overfor en lokal folkevalgt, ville domfellelse kunne skje etter § 263.

Hindring av statsministerens virksomhet er straffbart. I denne saken ble en mann dømt til fengsel i ett år og tre måneder for ved fem tilfeller å ha fremsatt trusler mot Kongen og statsminister Erna Solberg for å hindre/påvirke dem i deres virksomhet.³¹ (Han ble også domfelt for tilfeller av trusler mot andre.) Truslene mot statsministeren gikk ut på gjentatte brev. I flere av dem hadde han i konvolutten festet sprøyter inneholdende en blanding av vann og mel. Sprøytene var plassert slik at den som åpnet konvolutten lett kunne stikke seg på de usikrede sprøytespissene, og brevene inneholdt tekster som enten i seg selv eller i kombinasjon med sprøytene var truende. I ett brev skrev han at han stod i ledtog med Anders Behring Breivik og at han ville 'bombe Norge' om han ikke blir hørt. Lagmannsretten konkluderte kort slik:

«Trusselen gjaldt å skade statsministeren, noe som kan medføre høyere straff enn fengsel i seks måneder. Videre var trusselen egnet til å skape alvorlig frykt, særlig med tanke på at det var vedlagt en sprøyte med ukjent innhold. Trusselen og innholdet av brevet fremsto som et forsøk på å hindre statsministeren i hennes virksomhet.»

Straffeloven § 115 gjelder som sagt ikke lokale folkevalgte, men hadde de samme brevene vært sendt til en lokal folkevalgt ville det åpenbart ha blitt rammet av den alminnelige bestemmelsen om trusler i § 263.

Samfunnet aksepterer ikke handlinger som i sin konsekvens truer kjerneverdier i vårt demokratiske samfunn. Saken gjaldt en 22 år gammel utenlandsk kvinne som ble dømt til fengsel i 45 dager for å ha presset en kakebunn med barberskum mot hodet til statsråd Solveig Horne i folketog under Oslo Pride Parade i juni 2016.³² Tiltalen gjaldt kun den særskilte bestemmelsen i straffeloven som blant annet beskytter statsråder og stortingsrepresentanter: straffeloven § 115. Lagmannsretten uttalte at straffenivået for handlinger av denne karakter må gi et klart signal om at samfunnet ikke aksepterer handlinger som i sin konsekvens truer kjerneverdier i vårt åpne, demokratiske samfunn.

Om tilsvarende hadde skjedd overfor en lokalpolitiker, antas det at tilsvarende hensyn ville kunne begrunne at forholdet ble rammet av den alminnelige bestemmelsen om trusler i straffeloven § 263, eventuelt av straffeloven § 266 om hensynsløs atferd.

²⁹ HR-2013-2161-U

³⁰ LB-2012-207807

³¹ LB-2016-129422

³² LB-2016-117361

Handlinger som truer statsråders bevegelsesfrihet er straffbare. En annen sak gjaldt et tilfelle av kakekasting foretatt overfor daværende statsråd Kristin Halvorsen.³³ Lagmannsretten uttalte da følgende³⁴:

«Som utgangspunkt må det ... reageres klart strengere mot overtredelser av straffeloven § 99 enn tilsvarende handlinger mot offentlige tjenestemenn. Bestemmelsen i straffeloven § 99 skal beskytte og ivareta helt grunnleggende verdier i et demokratisk samfunn. Det er umåtelig viktig at statsråder kan bevege seg fritt, være i kontakt med folk, delta åpent i den politiske debatt, og for øvrig utøve sin virksomhet i trygghet. Handlinger av denne art vil bidra til en uønsket utvikling med bl.a. krav om økt sikkerhet rundt statsråder. Av allmennpreventive grunner må der derfor som den klare hovedregel reageres med ubetinget fengsel ved overtredelse av straffeloven § 99.»

Om tilsvarende hadde skjedd overfor en lokal folkevalgt, antas det at tilsvarende hensyn ville kunne begrunne at forholdet ville rammes av den alminnelige bestemmelsen om trusler i straffeloven § 263, eventuelt av straffeloven § 266 om hensynsløs atferd.

Drapserklæringer mot politikere er straffeskjerpene. I denne saken ble en mann dømt til 90 dager ubetinget fengsel for overtredelse av tidligere straffelov § 227 om trusler.³⁵ Han hadde sendt en SMS-melding til Dagbladet der han truet med å drepe statsminister Bondevik og helseminister Høybråten. Det ble uttalt i formildende retning at tiltalte hadde store psykiske problemer og at handlingen fremsto som en engagsforeteelse. SMS-trusselen lød slik:

«Kommer til å drepe både Bondevik & Høybråten. Snakk om patetiske, kyniske, selvgode «/Kristenfigurer/». Så falskt og glatt. Opp i alt dette, dør jeg. Og»

Tingretten uttalte med hensyn til at truslene var fremsatt mot en politiker:

«Fremsettelse av drapstrusler er i seg selv en svært alvorlig handling, og det bemerkes i straffeskjerpene retning at truslene var rettet mot statsminister og et annet regjeringsmedlem. Allmennpreventive hensyn tilsier at det reageres strengt overfor trusler mot politikere og andre sentrale aktører i vårt demokratiske samfunn.»

Denne avgjørelsen ville ha fått tilsvarende resultat om den hadde dreid seg om lokale folkevalgte.

3.4.4 Rettspraksis om trusler mot andre sammenlignbare grupper

Trusler mot nestleder i AUF. I en sak ble en mann dømt til 6 måneders fengsel for en rekke forhold, herunder en trussel mot nestlederen i Arbeidernes ungdomsfylking (AUF).³⁶ Trusselen gikk ut på at tiltalte som svar på kommentaren «Stå på B, snart er du på tinget» skrev følgende på ungdomspolitikernes offentlige Facebook-side: «Du er også snart ferdig. LEVE ANDERS BEHRING BREIVIK»

Retten la vekt på at handlingene var fremført mot en politiker:

«Videre anser retten at omstendighetene rundt forholdet ... må anses som skjerpene, dels fordi handlingen fremstod som særlig hensynsløs, og dels alvorlig fordi det rettet seg mot en politiker som potensielt vil kunne bli skremt fra å utøve politisk virksomhet.»

³³ LB-2007-5355

³⁴ I tilknytning til straffeloven 1902 § 99, den særskilte bestemmelsen om stortingspolitikere og statsråder m.fl. som i dagens lov er videreført i § 115

³⁵ TOSLO-2004-12498 (RG-2004-1196)

³⁶ TOSLO-2019-56952

Denne dommen har direkte overføringsverdi for lokale folkevalgte, selv om den fornærmede politikeren i den aktuelle saken ikke hadde verv som folkevalgt. En tilsvarende ytring om en lokal folkevalgt ville utvilsomt ha blitt behandlet på tilsvarende måte av en domstol.

Det finnes også flere rettsavgjørelser om trusler rettet mot journalister på grunn av innholdet i deres journalistikk i blant annet kriminalsaker eller om temaer som ekstremisme. Det fremheves i disse avgjørelsene at det er alvorlig at trusler rettes mot journalister fordi det samtidig er et angrep på pressens funksjon i et demokrati og dermed på demokratiets kjerneverdier. Dette vil ha direkte overføringsverdi på tilsvarende trusler rettet mot politikere, herunder lokale folkevalgte. Nedenfor gjennomgås noen eksempler.

Trusler mot journalister ble hardt straffet på bakgrunn av pressens viktige rolle i et demokrati. I denne saken³⁷ la Høyesterett til grunn at ved trusler mot journalister måtte straffenivået være «markert høyere» enn det som ordinært ble utmålt ved trusler.³⁸ Saken gjaldt straffutmåling for fremsettelse av drapstrusler mot to journalister med bakgrunn i en artikkel i avisen VG, hvor det blant annet ble opplyst at domfeltes bror var ettersøkt i anledning av et drap i et kriminelt gjengmiljø. Høyesterett forhøyet straffen fra fengsel i 45 dager til 75 dager. Pressens viktige funksjon i et demokrati og at trusler mot journalister i anledning av deres journalistiske virke ikke kan sammenlignes med straffenivået for andre grupper som utsettes for ran, vold og trusler, ble særlig fremhevet.

Høyesterett uttalte følgende i forbindelse med straffutmålingen:

«Ved trusler mot journalister i anledning av deres journalistiske virke, er derimot det fremtredende at det er pressens virksomhet som forsøkes påvirket, og kanskje endatil kneblet.

Straffenivået må på denne bakgrunn av allmennpreventive grunner være markert høyere i disse sakene enn det som ordinært utmåles ved trusler...»

En annen høyesterettsavgjørelse fra 2002 gjaldt straffutmåling for trusler mot en journalist etter en artikkel i en avis med omtale av sak med forbindelse til en motorsykelklubb.³⁹ Høyesterett skjerpet straffen fra fengsel i 30 dager til 60 dager. Dette ble særlig begrunnet med at saken gjaldt trusler mot en journalist for å påvirke pressens virksomhet, og det ble vist til uttalelsene sitert ovenfor fra den andre høyesterettsavgjørelsen.

For å legge til rette for offentlig meningsutveksling må trusler mot journalister straffes. Saken gjaldt blant annet trusler mot journalister.⁴⁰ Den ene trusselen ble sendt per e-post til en journalist, etter at avisen samme dag hadde publisert hennes artikkel om ekstreme islamister som tok jegerkurs. Meldingen lød slik:

«Artikkelen er mottatt av både kjente og ukjente brødre, og den er IKKE godt mottatt. At du har snakket i folks privatliv har satt sinnene i kok og du må ikke bli overrasket dersom noe eller noen dukker opp i privatlivet ditt også! Med ord eller handlinger, det vet ikke jeg! Dette er ikke en trussel, kun nyttig informasjon til ditt eget bruk.»

En annen journalist i en annen avis hadde mottatt lignende melding, etter publisering av en artikkel om norske radikale muslimer som reiste til Syria for å slutte seg til ulike grupper som kjempet mot Assads regime.

³⁷ Rt-2002-1202

³⁸ Etter straffeloven 1902 § 227 første straffalternativ (nå straffeloven § 263)

³⁹ Rt-2002-1207

⁴⁰ LB-2014-174730

Lagmannsretten viste til de forannevnte høyesterettsavgjørelsene fra 2002, idet den begrunnet hvorfor slike trusler var særlig alvorlige.

3.5 Oppfordringer til straffbare handlinger – straffeloven § 183

3.5.1 Om bestemmelsen generelt⁴¹

Straffeloven § 183 om oppfordringer til straffbare handlinger lyder slik:

Den som offentlig oppfordrer noen til å iverksette en straffbar handling, straffes med bot eller fengsel inntil 3 år.

Oppfordringen kan både skje i ord og i handling uten at det gjelder noen formkrav. Det kreves ikke at den er rettet til et større antall personer, men den må være fremsatt offentlig.⁴² Kravet om at ytringen må være fremsatt offentlig gjelder også for krenkelser av privatlivets fred (straffeloven § 267, som behandles nedenfor). Det er derfor hensiktsmessig å forklare hva som menes med «offentlig» i straffelovens forstand:

Begrepet «offentlig handling» har en legaldefinisjon i straffeloven § 10 annet ledd.

Straffeloven § 10 annet ledd om offentlig handling lyder slik:

En handling er offentlig når den er foretatt i nærvær av et større antall personer, eller når den lett kunne iakttas og er iaktatt fra et offentlig sted. Består handlingen i fremsettelse av en ytring, er handlingen også offentlig når ytringen er fremsatt på en måte som gjør den egnet til å nå et større antall personer.

Definisjonen i straffeloven § 10 skal ifølge lovens forarbeider forstås slik at «et større antall personer» betyr at det er **nok at ytringen er fremsatt på en måte som gjør den egnet til å nå 20-30 personer**.⁴³ At det står «egnet til», innebærer at det ikke kreves at publiseringen faktisk har nådd/blitt sett av så mange. Det er nok at det er publisert på en måte som gjør at den er tilgjengelig for minst 20-30 personer. Dette innebærer at alt som publiseres åpent på Internett omfattes. Det innebærer at også det som publiseres på lukkede nettsteder, for eksempel en **lukket gruppe på Facebook, kan regnes som offentliggjort**, dersom minst 20-30 personer har tilgang.

Oppfordringen må referere seg til en bestemt og konkret straffbar handling, eller til en spesiell type/art straffbare handlinger. En generell oppfordring til å begå straffbare handlinger omfattes derimot ikke. Men også en ubestemt oppfordring for eksempel om å «bryte loven» vil ut fra oppfordringssituasjonen eller omstendighetene for øvrig, kunne falle inn under bestemmelsen.

Med «iverksette» menes en direkte oppfordring til å påbegynne en straffbar handling. Det er ikke straffbart å forfekte en mening om at visse straffbare handlinger er av det gode, eller at de i hvert fall ikke bør kunne medføre straff.⁴⁴

Medvirkning til og forsøk på oppfordringer til straffbare handlinger er også straffbart.

Det finnes lite rettspraksis om bestemmelsen, både fra Høyesterett og fra underinstansene, og bestemmelsen anvendes ofte i kombinasjon med andre straffebestemmelser som utgjør det sentrale i den enkelte saken, f.eks. i forbindelse med trusler eller diverse voldslovbrudd. I motsetning til

⁴¹ Bestemmelsen viderefører deler av straffeloven 1902 § 140 første ledd om oppvigling. I forhold til § 140 er det imidlertid foretatt en betydelig innsnevring av hvilke handlinger som er straffbare. Rettspraksis som gjelder den gamle straffeloven § 140 har derfor svært begrenset betydning for forståelsen av bestemmelsen. Det er eksempelvis ikke lenger straffbart å forherlige en type straffbare handlinger.

⁴² Jf. også Matningsdal, Gyldendal Rettsdata, kommentarutgave til straffeloven § 183 og Hagen og Efstad: *Strafferett – håndbok*, 5. utgave, 2019, s. 198.

⁴³ Jf. merknadene til paragrafen i Ot prp. nr. 90 (2003-2004) pkt. 30.1.

⁴⁴ Ot.prp. nr. 8 (2007-2008) kap. 12.2.5 s. 342

straffelovens bestemmelse om trusler, som får anvendelse uavhengig av om trusselen er fremsatt offentlig eller bare direkte overfor den fornærmede, krever straffeloven § 183 som nevnt at oppfordringen er fremsatt offentlig. Også det kan forklare at den er mindre brukt i praksis.

3.5.2 Rettspraksis om lokale folkevalgte

Det har ikke blitt funnet avgjørelser fra domstolene som gjelder oppfordring til straffbare handlinger rettet mot lokale folkevalgte.

3.5.3 Annen relevant rettspraksis

Det har ikke blitt funnet avgjørelser fra domstolene som gjelder oppfordring til straffbare handlinger rettet mot stortingspolitikere, statsråd, journalister eller samfunnsdebattanter. Bestemmelsen var et tema i lagmannsrettens behandling av saken som gjaldt trusler mot stortingspolitiker Abid Raja, som ble avgjort av Høyesterett.⁴⁵ Det var likevel kun lagmannsrettens mindretall som drøftet bestemmelsen, og tiltalte ble ikke dømt for overtredelse av denne.

3.6 Krenkelser av privatlivets fred – straffeloven § 267

3.6.1 Om bestemmelsen generelt

Bestemmelsen om privatlivets fred finner vi i straffeloven § 267.⁴⁶

Straffeloven § 267 første ledd lyder slik:

Den som gjennom offentlig meddelelse krenker privatlivets fred, straffes med bot eller fengsel inntil 1 år.

Straffeloven § 267 rammer kun den som gjennom «offentlig meddelelse» krenker privatlivets fred⁴⁷. Det vises til det som er sagt tidligere om straffelovens definisjon av «offentlig».

Bestemmelsene reiser ellers **to hovedspørsmål** med hensyn til hvorvidt den er overtrådt: **Hva omfattes av «privatlivets fred», og når er denne «krenket»?** Loven selv definerer ikke nærmere hva som ligger i begrepet «privatlivets fred», eller mer presist; hvilke opplysninger om en person bestemmelsen verner mot offentliggjøring av. Bestemmelsen er en videreføring av straffeloven av 1902 § 390, som inneholdt begrepet «**personlige og huslige forhold**».⁴⁸ Dette ble sløffet i gjeldende bestemmelse, men ifølge forarbeidene, skulle ikke dette innebære noen realitetsendring.⁴⁹ Det ble i den forbindelse, med henvisning til rettspraksis, vist til at det avgjørende var om det dreide seg om «*opplysninger med en viss grad av sensitivitet*».⁵⁰

Opplysninger om noens helse, seksualliv, forhold i familien og andre slike typisk personlige forhold, vil være vernet mot offentliggjøring, men som det fremgår av de samme forarbeidene er det vanskelig å gjøre nærmere generelt rede for grensene for hva som omfattes:

«Den nærmere grensedragningen vil i slike tilfeller bero på en sammensatt avveining av hensynet til ytringsfrihet og personvern, sett i lys av den konkrete konteksten som opplysningene ble fremsatt i. Dette medfører i seg selv at det vanskelig kan gis en fyllestgjørende generell redegjørelse for hvor

⁴⁵ HR-2019-1922-A

⁴⁶ I tillegg til å kunne være straffbart under straffeloven, er overtredelse erstatningsbetingende, jf. skadeerstatningsloven § 3-6, se kapittelet "Ærekrenkelser og erstatningsansvar".

⁴⁷ Om forståelsen av begrepet «offentlig», vises det til straffeloven § 10 annet ledd som beskrevet under "Oppfordring til straffbare handlinger – straffeloven § 183"

⁴⁸ Ragna Aarli, Vern av «privatlivets fred», Tidsskrift for rettsvitenskap 2005 s. 525-573, se pkt. 3 Historisk perspektiv på beskyttelsen av privatlivets fred

⁴⁹ Jf. Ot.prp. nr. 22 (2008-2009) s. 150 og s. 425

⁵⁰ Jf. Ot.prp. nr. 22 (2008-2009) s. 150

grensene skal trekkes. Til dette kommer at forståelsen av de to overordnede hensynene i avveiningen - ytringsfriheten og personvernet - utvikler og endrer seg gjennom rettspraksis, særlig i EMD. På bakgrunn av dette finner departementet det mest hensiktsmessig å overlate den nærmere grensedragningen til rettspraksis.»⁵¹

I EMDs sentrale dommer om vern av privatlivet, uttalte EMD at forståelsen av privatliv har å gjøre med personlig identitet, som en persons navn, foto eller fysisk eller moralsk integritet og personens relasjoner med andre mennesker. Selv i en offentlig kontekst er det en sone der en person interagerer med en annen, som kan betraktes som privat.⁵²

«The Court reiterates that the concept of private life extends to aspects relating to personal identity, such as a person's name, photo, or physical and moral integrity; the guarantee afforded by Article 8 of the Convention is primarily intended to ensure the development, without outside interference, of the personality of each individual in his relations with other human beings. There is thus a zone of interaction of a person with others, even in a public context, which may fall within the scope of private life.»

Dette er veiledende også for tolkningen av straffeloven § 267. Som man ser av EMDs utlegning, omfatter vernet ikke bare det som man etter en språklig forståelse vil oppfatte som det helt private. Vernet omfatter i prinsippet også hva en person foretar seg som privatperson i sin omgang med andre mennesker, herunder ute i offentligheten. EMDs tilnærming taler ellers for at man i utgangspunktet opererer med en forholdsvis vid definisjon av hvilke personlige forhold som er vernet, mens man heller justerer hva som må tåle offentliggjøring i forbindelse med den nærmere interesseavveiningen mellom ytringsfriheten og personvernet i den enkelte sak. Det henger sammen med det andre hovedspørsmålet, om hva som «krenker» privatlivets fred. Begrepet «krenker» gir anvisning på en rettsstridsvurdering.⁵³ Det er i denne rettsstridsvurderingen at man må foreta avveining mellom hensynet til ytringsfriheten og hensynet til personvernet, slik det forutsettes i bestemmelsens forarbeider.

Etter hvert har det i rettspraksis utviklet seg en liste over de mest relevante avveiningskriteriene. Det finnes ingen uttømmende liste, men følgende hovedmomenter har vært fremhevet i nyere avgjørelser fra EMD:⁵⁴

- Ytringens allmenne interesse
- Den omtaltes status/egne rolle og temaet for omtalen
- Den omtaltes egne forhold/tidligere opptreden
- Hvordan opplysningene er skaffet til veie og verifisert
- Innhold, form og konsekvenser av publiseringen

Disse momentene glir til en viss grad over i hverandre, og de inngår til syvende og sist i en helhetsvurdering.⁵⁵

For politikere betyr dette at selv om de kan måtte tåle et annet søkelys på sitt privatliv enn vanlige borgere, er det klart at de **også er vernet** mot at noen offentliggjør opplysninger om deres private, personlige forhold, når det ikke har **relevant sammenheng med deres rolle som politikere** eller på annen måte yter et **bidrag til samfunnsdebatten**. Offentliggjøring som kun er gjort i **sjikanehensikt** vil i alle tilfeller **ikke være vernet av ytringsfriheten**.

⁵¹ Op cit

⁵² Von Hannover mot Tyskland nr. 2 (sakene 40660/08 og 60641/08) avsnitt 95

⁵³ Jf. Ot.prp. nr. 22 (2008-2009) s. 148, jf. Rt-2007-687 avsnitt 57

⁵⁴ Se for eksempel Lillo-Stenberg og Sæther mot Norge (sak 13258/09) avsnitt 34, med videre henvisninger til Von Hannover mot Tyskland nr. 2 (sakene 40660/08 og 60641/08) avsnitt 109-113 og Axel Springer AG mot Tyskland (sak 39954/08) avsnitt 84.

⁵⁵ For en svært grundig gjennomgang, se Hovlid, Ellen Lexerød, *Vern av privatlivets fred*, Gyldendal juridisk (2015), der hele bokens del IV er viet til dette.

Det kan bemerkes at **selv om det ikke er offentliggjort** private opplysninger, vil **en trussel om å offentliggjøre private opplysninger** om noen – også en lokal folkevalgt – eller deres nærmeste, i seg selv kunne **være straffbar etter straffeloven § 263**, eventuelt etter straffeloven § 266 om hensynsløs atferd (se nærmere om denne bestemmelsen nedenfor).

3.6.2 Rettspraksis om lokale folkevalgte

Offentliggjøring av privat informasjon som kun er gjort i sjikanehensikt er ikke vernet av ytringsfriheten. Det finnes en dom fra Stavanger tingrett⁵⁶ i en privat straffesak som gjelder krenkelser av privatlivets fred til en bystyrepolitiker. Grunnen til at politikeren gikk til privat straffesak var at hennes anmeldelse ble henlagt av politiet.⁵⁷ Krenkelsen gikk ut på at en mann hadde lagt ut flere Facebook-innlegg om politikeren, som politikeren mente var både ærekrenkende (ærekrenkelser var den gang straffbare, men er i dag kun erstatningsbetingende) og krenket privatlivets fred. Retten kom til at det ikke var tvilsomt at opplysninger om innleggelse på psykiatrisk sykehus var et slikt personlig forhold som omfattes av straffebestemmelsen om krenkelse av privatlivets fred⁵⁸. Retten kunne ikke se at saksøkers politiske engasjement eller rolle i offentlig debatt gjorde at hun skulle tåle slike forhånelser og omtale av private opplysninger. Retten begrunnet dette med at uttalelsene ikke var satt i noen relevant politisk sammenheng. De hadde ingen allmenn interesse eller noen saklig tilknytning til hennes verv som politiker, men rammet henne utelukkende som person. Saksøkte ble dømt til å betale en bot på 8 000 kroner, subsidiært fengsel i 15 dager, og til å betale saksøker 15 000 kroner i oppreisningserstatning (om adgangen til å få erstatning, se nærmere behandling i et eget punkt nedenfor).

Det er ikke funnet andre avgjørelser fra domstolene som gjelder krenkelser av privatlivets fred til lokale folkevalgte (på grunn av deres politiske aktivitet). Dette betyr at det ikke finnes avgjørelser fra Høyesterett som gjelder dette temaet, og det er svært sannsynlig at det heller ikke finnes avgjørelser fra lagmannsrettene om temaet. Når det gjelder tingrettsavgjørelser, er det som nevnt tidligere i rapporten, ikke slik at alle avgjørelser publiseres i Lovdata eller andre steder. Det er likevel sannsynlig at saker som gjelder krenkelser av privatlivets fred til en lokal folkevalgt ville ha blitt inntatt i Lovdata, da tingrettsavgjørelser av en viss samfunnsinteresse normalt meldes inn til Lovdata eller på annen måte fanges opp av tjenesten.

3.6.3 Annen relevant rettspraksis

Det har ikke blitt funnet noe rettspraksis som gjelder f.eks. statsråder, journalister eller samfunnsdebattanter, og heller ikke noen alminnelige straffesaker om de ovennevnte gruppene eller stortingsrepresentanter.

⁵⁶ TSTAV-2013-187309

⁵⁷ Adgangen til å reise privat straffesak er regulert i straffeprosessloven kapittel 28 – dette omtales nærmere nedenfor, i sammenheng med gjennomgang av adgangen til å gå til sivil erstatningssøksmål for å kreve oppreisning

⁵⁸ Straffeloven 1902 i § 390, jf. § 267 i gjeldende straffelov

3.7 Hensynsløs atferd – straffeloven § 266

3.7.1 Om bestemmelsen generelt

Straffeloven § 266 om hensynsløs atferd lyder slik:

Den som ved skremmende eller plagsom opptreden eller annen hensynsløs atferd forfølger en person eller på annen måte krenker en annens fred, straffes med bot eller fengsel inntil 2 år.

Straffeloven § 266a rammer videre de mest alvorlige tilfellene av personforfølgelse:

Den som gjentatte ganger truer, følger etter, iakttar, kontakter eller gjennom andre sammenlignbare handlinger forfølger en annen på en måte som er egnet til å fremkalle frykt eller engstelse, straffes med fengsel inntil 4 år.

Straffeloven § 266 og § 266a verner kun fysiske personer. Både medvirkning og forsøk er straffbart etter bestemmelsen. Bestemmelsen viderefører i all hovedsak den gamle straffeloven § 390a. En fredskrenkelse etter denne bestemmelsen blir først straffbar hvis den går **ut over ubehageligheter o.l. som et normalt menneske vil kunne forvente av alminnelig menneskelig samkvem. Krenkelsen må altså være hensynsløs eller kvalifisert klanderverdig, og ikke bare skremmende eller plagsom.**

Atferden må fremstå som **hensynsløs**. Hensynsløs er det bærende vilkåret i bestemmelsen.⁵⁹ Relevante momenter i vurderingen vil være i **hvilken sammenheng atferden fant sted, om atferden hadde et aktverdig formål, og fornærmedes opptreden.**⁶⁰ Typiske eksempler etter denne bestemmelsen vil være:

- forfølgelse («stalking»)
- nattlige oppringninger
- sjikane og utskjelling
- sending av meldinger med krenkende innhold
- vage trusler⁶¹

«Skremmende» opptreden tar sikte på **forskjellige former for sjokkerende opptreden. «Plagsom opptreden»** kan bl.a. omfatte **sjikanøse telefonoppringninger og utidige personlige eller skriftlige henvendelser.**⁶² Stadige støyforstyrrelser kan også rammes – særlig dersom den skjer i sjikanehensikt. At noens «fred» krenkes, innebærer normalt at dette er **sinnfreden**, da fysiske krenkelser omfattes av andre bestemmelser i straffeloven.⁶³

Bestemmelsen får i det store og hele først anvendelse når andre bestemmelser ikke gir beskyttelse mot den uønskede atferden. Bestemmelsen kommer bare til anvendelse når det ligger **innenfor gjerningsmannens forsett at fornærmede skal oppfatte krenkelsen**, mens hensynsløs atferd som man ikke regner med skal bli oppfattet av den det går ut over, faller utenfor.⁶⁴

Et eksempel på et tilfelle som ikke dekkes av straffeloven § 266 er behandlet i en dom fra Høyesterett.⁶⁵ Der hadde en mann som på sen kveldstid hadde beveget seg rundt i et boligområde, kikket inn i boliger, og i tre tilfeller filmet eller fotografert unge kvinner inne i boligene. Kvinnene var ikke identifisert. Høyesterett uttalte at vilkåret for domfellelse etter straffeloven § 266 er at det ligger innenfor

⁵⁹ Magnus Matningsdal, Straffeloven 2005, ajourført lovkommentar, § 266 note 4, Juridika.

⁶⁰ Hagen og Ejfestad: *Strafferett – håndbok*, 5. utgave, 2019, s. 308.

⁶¹ Se også Nadim, Fladmoe og Wessel-Aas, [Rapport 2016:17 Hatefulle ytringer på internett, omfang, forebygging og juridiske grenser](#), s. 48.

⁶² Jf. Rt-1952-989.

⁶³ Matningsdal, Gyldendal Rettsdata, kommentarutgave til straffeloven § 266.

⁶⁴ Magnus Matningsdal, Straffeloven 2005, ajourført lovkommentar, § 266 note 2.1, Juridika.

⁶⁵ HR-2019-563-A

gjerningsmannens forsett at fornærmede skal oppfatte krenkelsen, og et slikt forsett ble ikke funnet bevist. Tiltalte kunne da ikke dømmes for overtredelse av bestemmelsen. Det er også et vilkår etter både straffeloven § 266 og § 266 a, at fornærmede faktisk blir kjent med den krenkende handlingen. Hadde mannen derimot offentliggjort noen av bildene han tok, ville det kunne rammes av straffeloven § 267 (som ble behandlet ovenfor), og hadde han truet noen av kvinnene med slik offentliggjøring, ville det kunne rammes av straffeloven § 263 om trusler.

Rettspraksis viser på den annen side at det **ikke er nødvendig at den hensynsløse atferden** – når den består i ytringer – **må være foretatt direkte overfor fornærmede**. Det har for eksempel blitt rammet av bestemmelsen at en person over tid publiserte **sjikanerende omtale** av en annen på sin egen **blogg**, selv om domfelte aldri formidlet innholdet direkte til fornærmede. Det var **nok at det lå innenfor domfeltes forsett at fornærmede ville få innleggene med seg**.⁶⁶ Lagmannsretten uttalte følgende i den forbindelse:

«Lagmannsretten legger til grunn at straffeloven 1902 § 390a i prinsippet også kan ramme hensynsløs atferd som finner sted på internett ved bruk av blogg slik som i saken her. Bruk av blogg er vanlig, og det er behov for å gi vern mot hensynsløs atferd ved bruk av internett. Det legges til grunn at det ikke kan være et vilkår for å anvende § 390a at det aktuelle krenkende utsagnet er direkte rettet til fornærmede. Bestemmelsens ordlyd inneholder ikke en slik begrensning. Lagmannsretten legger vekt på at en blogg ligger offentlig tilgjengelig på internett for alle og enhver. As blogg var beregnet på å skulle spres innen det aktuelle religiøse miljøet. Det må legges til grunn at A var klar over at hans uttalelser kom til Bs kunnskap, noe A også ønsket. B var navngitt i blogginnleggene. I noen grad har saken likhetstrekk med blant annet saken fra Agder lagmannsrett hvor det ble satt opp sjikanerende plakater i nabolaget. Plakatene var heller ikke rettet direkte til fornærmede, men det var nærliggende at fornærmede ble kjent med plakatenes innhold»

Dette vil være **relevant også med hensyn til lokale folkevalgte** som blir utsatt for hensynsløs atferd via **innlegg på åpne blogger, Facebook-sider** og lignende, så fremt det fremstår for gjerningspersonen at det er nærliggende at den folkevalgte blir kjent med innholdet.

Bestemmelsen kan tenkes å gi **noe svakere vern til personer av offentlig interesse, som politikere**. Høyesterett uttalte følgende i en sak⁶⁷ som gjaldt sjikanerende meldinger til direktøren i Utlendingsnemnda (UDI):

«Direktøren for Utlendingsnemnda tilhører ikke en sårbar gruppe. Som andre toppledere må han tåle kritikk og mishagsytringer. Men det går en grense. Også personer i slike stillinger har behov for vern mot plagsom opptreden som krenker deres fred.»

En lignende vurdering vil nok gjøres i forbindelse med **gjentatte oppringinger hos en lokalpolitiker som har håndtert konkrete saker til misnøye for innringeren**, selv om omfang, form og innhold vil sette en grense – som i saken nevnt ovenfor om UDI-direktøren.

Forholdet til ytringsfrihet er relevant også i forhold til denne bestemmelsen, men det følger klart av høyesterettspraksis at **retten til ytringsfrihet aldri omfatter ren personforfølgelse**.⁶⁸

3.7.2 Rettspraksis om lokale folkevalgte

Det er lov å publisere krenkende informasjon hvis man publiserer i god tro. I denne saken⁶⁹ ble en 44 år gammel kvinne frikjent for overtredelse av den gamle straffeloven § 390a som tilsvarer den nye

⁶⁶ LB-2016-86576

⁶⁷ HR-2010-845-A

⁶⁸ Jf. Rt-2010-845

⁶⁹ TOSLO-2013-111859 (RG-2013-1338)

straffelovens § 266. I et brev blant annet til helseministeren, som hun også publiserte på sin blogg, hevdet kvinnen uriktig at en tidligere lokalpolitiker i Trondheim var dømt for hallikvirksomhet. Hun ble frifunnet fordi tingretten kom til at hun var i faktisk villfarelse med hensyn til forholdet. Altså at hun i god tro mente at hennes påstand om politikeren var riktig.

3.7.3 Rettspraksis som gjelder stortingsrepresentanter m.m.

Hensynsløs adferd som kan skremme politikere fra å utøve politisk virksomhet er straffbart. En mann som ble dømt blant annet for en trussel mot en nestleder i AUF hadde også begått hensynsløs atferd som ble beskrevet slik i tiltalebeslutningen⁷⁰:

«Mandag 7. mai 2018 kl. 01.29 sendte han fra et for politiet ukjent sted en personlig Facebook-melding til nestleder i Arbeidernes ungdomsfylking (AUF), H, med følgende innhold: 'Jeg kommer tilbake til deg etterhvert. I mellomtiden kan du kvitte deg med skurefilla og kommunistspirenes håndbok som du kan utenat. Anders Behring Breivik gjorde en kjempejobb. Godt gjort. Hva skulle vi gjort uten han. Håper han gjentar sine bravader så vi blir kvitt asylsøkere på utøya'. H overlevde massedrapene på Utøya 22. juli 2011.»

I forbindelse med straffutmålingen for dette konkrete forholdet la tingretten uttrykkelig vekt på at fornærmede var en politiker, slik at de straffbare forholdene kunne påvirke hans virke:

«Videre anser retten at omstendighetene rundt forholdet ... må anses som skjerpene, dels fordi handlingen fremstod som særlig hensynsløs, og dels alvorlig fordi det rettet seg mot en politiker som potensielt vil kunne bli skremt fra å utøve politisk virksomhet.»

Det som er sagt i denne dommen, ville også kunne gjelde tilsvarende dersom det var en lokal folkevalgt som ble utsatt for det samme.

3.7.4 Rettspraksis som gjelder andre sammenlignbare grupper

I det følgende vises noen dommer som ikke gjelder lokale folkevalgte, men der den spesielle rollen en del yrkesgrupper og verv har ved å utføre et viktig samfunnsoppdrag, vektlegges ved straffutmålingen for hensynsløs atferd. Rettspraksisen viser at hensynsløs atferd ikke godtas selv mot ressurssterke personer i maktposisjoner.

Elleve repeterende meldinger i et tidsrom på fem og en halv uke ble ansett som hensynsløst og dermed straffbart. En høyesterettsdom⁷¹ gjelder en person som var tilknyttet Støtteverket for afghanske flyktninger, og som i perioden 30. juni til og med 7. august daglig og deretter 10 ganger fram til 5. september 2007 hadde sendt tekstmeldinger til direktøren i Utlendingsnemnda med blant annet følgende innhold:

«Vi vil ikke gi oss. Vi vil holde deg ansvarlig. Denne saken kommer til å få konsekvenser for deg».

Høyesterett kom etter en helhetsvurdering til at dette forholdet ble rammet av straffeloven om hensynsløs adferd. Høyesterett fant at selv om formålet med å sende meldingene var aktverdig og mottakeren ikke tilhørte noen svak gruppe, gjorde **antallet meldinger og intensiteten at atferden var hensynsløs**. Høyesterett kom videre til at domfellelsen ikke var i strid med vernet om ytringsfriheten i EMK, da ytringsfriheten ikke strakk seg så langt som til tekstmeldinger med et innhold som var egnet til å gjøre direktøren i Utlendingsnemnda og hans familie utrygge.

⁷⁰ TOSLO-2019-56952

⁷¹ Rt-2010-845

Det samme må antas å gjelde politikere – herunder lokale folkevalgte. Selv om de i utgangspunktet må tåle at borgere som er uenige i deres politiske syn og vedtak, sender dem meldinger om dette, vil det på samme måte som i avgjørelsen referert ovenfor, gå en grense der meldingenes innhold kombinert med omfanget er egnet til å gjøre den folkevalgte utrygg.

Ren nettsjikane med grove personkarakteristikker er ikke vernet av ytringsfriheten. En sak⁷² gjaldt mobbing av en barnevernansatt i et Facebook-innlegg som i tiltalen ble beskrevet slik:

”Lørdag 12. november 2016 skrev hun blant annet følgende om barnevernsleder i X kommune, B, på Facebook-siden til C:

’Som jeg skrev til B så er han KUN egnet til å arbeide med noe som ikke omhandler hverken mennesker eller dyr. Jeg anbefalte han å begynne med stål, hvor han ikke kan få gjort så mye skade. Han er en overgriper, løgner, maktsyk galning. Og jeg har bedt om en rustest av han da han har symptomer på å være rusmisbruker. Han er truende, kontrollerer ikke sinnet sitt og jeg påstår han er blandt de farligste ett barn og en familie kan komme utfor. Dersom du ikke priser han som hakket over Vår Herre, så er han ute etter å ta deg. Det er så mange som vet hva han er, men tør ikke stå frem fordi de er redd, med grunn tror jeg, at han er villig til å hente barna dine visst du ikke behandler han som din største helt. Jeg håper advarsler om barnevernsleder B blir spredt over hele Norge.’»

Lagmannsretten la til grunn at innlegget fremsto utelukkende som en ren nettsjikane av B, med grove personkarakteristikker av ham, og var ikke vernet av ytringsfriheten. Tiltalte var i tingretten dømt til å betale en bot på 6 000 kroner og straffutmålingen ble ikke påanket.

Selv om en politiker generelt må tåle noe mer enn en offentlig tjenesteperson, vil **prinsippet som retten gir uttrykk for i denne avgjørelsen – om ytringsfrihetens svake vern av ren nettsjikane og grove personkarakteristikker – også gjelde om det er en lokal folkevalgt som utsettes for lignende.**

Hensynsløs adferd mot mennesker med viktig samfunnsoppdrag er straffbart. Saken gjaldt en mann som ble dømt til 14 dagers betinget fengsel for tre tilfeller av hensynsløs adferd.⁷³ Tiltalte hadde sendt sjikanerende tekstmeldinger til en journalist og to kundebehandlere. Meldingene til journalisten er beskrevet slik i tiltalebeslutningen:

«Han skrev blant annet ’tør du ikke, eller vil du ikke, sitere Badran, di venstrevridde fitte. Måtte du lide inderlig og vel resten av livet ditt og i syv generasjoner etterpå. Sånne som deg bør ikke ha livets rett’, ’Fy faen slike som deg burde vært arkebusert på festningen. Og nei, dette var et ønske, ingen ’trussel’ slik dere hjernedøde journalister heltiden tror’, ’Jeg håper inderlig, av hele mitt hjerte, at du kommer til å få et smertefullt liv der alle du er glad i, dør’ og/eller lignende.»

Retten anså sjikanen mot journalisten for å være særlig alvorlig. Det ble uttalt at journalister har et viktig samfunnsoppdrag, og det må ses på som alvorlig at pressens virksomhet søkes påvirket ved hensynsløs adferd. Tilsvarende vil antas å gjelde om det var en folkevalgt politiker som ble utsatt for slikt på grunn av sitt politiske virke.

⁷² LA-2018-35988

⁷³ TFRED-2017-25672

3.8 Hatefulle og diskriminerende ytringer – straffeloven § 185

3.8.1 Om bestemmelsen generelt

Straffeloven § 185 rammer bestemte diskriminerende eller hatefulle ytringer.

Straffeloven § 185 lyder slik:

Med bot eller fengsel inntil 3 år straffes den som forsettlig eller grovt uaktsomt offentlig setter frem en diskriminerende eller hatefull ytring. Som ytring regnes også bruk av symboler. Den som i andres nærvær forsettlig eller grovt uaktsomt fremsetter en slik ytring overfor en som rammes av denne, jf. annet ledd, straffes med bot eller fengsel inntil 1 år.

Med diskriminerende eller hatefull ytring menes det å true eller forhåne noen, eller fremme hat, forfølgelse eller ringeakt overfor noen på grunn av deres

- a) hudfarge eller nasjonale eller etniske opprinnelse,*
- b) religion eller livssyn,*
- c) homofile orientering, eller*
- d) nedsatte funksjonsevne*

Bestemmelsen viderefører straffeloven 1902 § 135 a, som opprinnelig rammet grovt krenkende ytringer rettet mot en person eller en gruppe av personer på grunn av deres trosbekjennelse, rase, hudfarge eller nasjonale eller etniske opprinnelse, samt krenkelser overfor en person eller en gruppe på grunn av deres homofile legning, leveform eller orientering, eller nedsatte funksjonsevne. Strafferammen ble økt fra 2 til 3 år i den nye straffeloven. Mens den gamle straffeloven kun rammet ytringer som ble fremsatt offentlig, omfatter den nye straffeloven § 185 også hatefulle ytringer som i andres nærvær fremsettes overfor noen som beskyttes av bestemmelsen.

Et helt **sentralt tolkningsmoment** ved anvendelsen av bestemmelsen er **balansen mellom behovet for et strafferettslig vern mot diskriminerende og hatefulle ytringer på den ene siden og hensynet til ytringsfriheten på den andre siden**. Straffeloven § 185 **rammer derfor bare kvalifisert krenkende uttalelser** og må tolkes i tråd med Grunnloven § 100 og EMK artikkel 10 som beskytter den enkeltes rett til ytringsfrihet, noe som er understreket av Høyesterett:

«Det følger både av forarbeider og rettspraksis at § 135a skal tolkes innskrenkende i lys av Grunnloven § 100 og EMK artikkel 10.»⁷⁴

Det samme følger av forarbeidene til loven⁷⁵:

«Hvilke ytringer som bør og vil rammes, vil i stor utstrekning først kunne fastslås etter en nærmere vurdering av forholdet til ytringsfriheten.»

Hensynet til ytringsfriheten tilsier at det gjennomgående **skal svært mye til for at et utsagn som objektivt sett rammes av § 185 likevel kan straffes**. I praksis har dette spørsmålet **først og fremst kommet på spissen i forbindelse med rasediskriminerende utsagn**. I tillegg til ytringsfriheten kan også hensynet til religions- og forkynningsfriheten tilsi sterke begrensninger på hvilke handlinger som rammes.⁷⁶

⁷⁴ HR-2018-674 avsnitt 15

⁷⁵ Ot.prp. nr. 8 (2007-2008) punkt 10.7.4.2 s. 249

⁷⁶ Jf. Rt-1984-1359. Magnus Matningsdal, Straffeloven 2005, ajourført lovkommentar, § 185 note 3.1 og 3.3, Juridika

Ytringer som rammes av bestemmelsen kan være fremsatt skriftlig, muntlig eller ved hjelp av symboler. Et eksempel på symbolbruk som kan rammes er nazi-hilsen eller hakekors.⁷⁷

Kravet om at ytringen skal være **fremstilt offentlig**, omfatter også ytringer som er fremsatt på en måte som gjør den egnet til å nå et større antall personer, jf. straffeloven § 10.⁷⁸

Når det gjelder alternativet om ytringer fremsatt i **andres nærvær** følger det av forarbeidene⁷⁹ til bestemmelsen at:

«Etter dette straffalternativet er det ikke et krav om at ytringen fremsettes offentlig. Dermed åpnes det for å straffe hatefulle ytringer som fremsettes i halvoffentlige eller private omgivelser. Endringen har sin bakgrunn i at straffeloven 1902 § 246 om krenkelse av æresfølelsen ikke blir foreslått videreført.»

I rettspraksis er det trukket et skille mellom kritiske ytringer om samfunnsforhold og ytringer som angriper en eller flere personer. Det skal mindre til for at **personangrep** som er fremsatt i ren **sjikanehensikt**, rammes av straffeloven § 185 enn politiske ytringer som er avgitt som **ledd i en politisk debatt**. Høyesterett viser flere ganger til utsagn som «oppfordrer eller gir tilslutning til integritetskrenkelser» og utsagn som «innebærer en grov nedvurdering av en gruppes menneskeverd» som eksempler på hatefulle ytringer som klart rammes av straffeloven § 185.⁸⁰

Det er i flere høyesterettsavgjørelser lagt til grunn at det **avgjørende** for forståelsen er **hvordan den alminnelige tilhører vil oppfatte et utsagn** ut fra den sammenhengen det er fremsatt i. Det er **likevel slik at ingen skal tillegges meninger som ikke uttrykkelig er uttalt**, med mindre et slikt innhold med rimelig stor grad av sikkerhet kan utledes av sammenhengen.⁸¹

Bestemmelser omfatter for det første diskriminerende eller hatefulle ytringer vedrørende «hudfarge eller nasjonale eller etniske opprinnelse». «Etniske opprinnelse» omfatter f.eks. at fornærmede er same, det samme gjelder bruk av skjellsordet «jævla neger». ⁸² Uttrykket «religion og livssyn» omfatter også ikke-religiøs overbevisning, altså sekulære livssyn.⁸³ Uttrykket «homofil orientering» omfatter også bifile.⁸⁴

Om uttrykket nedsatt funksjonsevne står det følgende i forarbeidene:

«Uttrykket 'nedsatt funksjonsevne' omfatter fysiske, psykiske og kognitive funksjoner. Nedsatte fysiske funksjoner vil kunne være bevegelse-, syns- eller hørselsfunksjon. Nedsatt psykisk funksjonsevne omfatter sykdommer og tilstander som regnes som psykiske lidelser. Nedsatt kognitiv funksjonsevne omfatter redusert evne til mentale prosesser som for eksempel hukommelse og språk. Ved den nærmere fastleggningen av uttrykket 'nedsatt funksjonsevne' vil det måtte ses hen til hvordan dette kriteriet er tolket i diskrimineringslovgivningen.»⁸⁵

I en nylig fremmet proposisjon⁸⁶ har Justis- og beredskapsdepartementet gått inn for at «kjønnsidentitet eller kjønnsuttrykk» bør inkluderes som et nytt diskrimineringsgrunnlag i straffebestemmelsen. Denne endringen er foreløpig ikke vedtatt eller gjennomført.

⁷⁷ Ot.prp. nr. 109 (2001-2002) kap. 8.1 s. 43.

⁷⁸ Se nærmere om dette ovenfor under punktet om "Oppfordringer til straffbare handlinger – straffeloven § 183"

⁷⁹ Ot.prp. nr. 22 (2008-2009) kap. 16.1 s. 399

⁸⁰ Jf. Rt-1981-1305, Rt-1997-1821, Rt-2012-536, HR-2018-674, HR-2020-184 og HR-2020-185. Jf. også Matningsdal, Gyldendal Rettsdata, kommentarutgave til straffeloven § 185 og Hagen og Efjestad: *Strafferett – håndbok*, 5. utgave, 2019, s. 200

⁸¹ Jf. senest i HR-2018-674-A avsnitt 12, jf. HR-2019-1922-A avsnitt 18

⁸² Jf. Rt-2012-536 og HR-2018-674-A

⁸³ Jf. Ot.prp. nr. 33 (2004-2005) kap. 20 Til nr. 1 s. 215

⁸⁴ Ot.prp. nr. 29 (1980-1981) kap. VI s. 15.

⁸⁵ Ot.prp. nr. 8 (2007-2008) kap. 12.2.5 Til § 185 s. 343

⁸⁶ Prop. 66 L (2019-2020) kapittel 8.3.3 s. 70

Både medvirkning og forsøk er straffbart. På bakgrunn av forarbeidene og rettspraksis er det **særlig følgende momenter som skal inngå i vurderingen av om en ytring er straffbar** etter bestemmelsen:⁸⁷

- grovheten i ytringen
- om ytringen innebærer en (grov) nedvurdering av en gruppes menneskeverd⁸⁸
- om det er en politisk meningsytring eller sjikane – sjikane har svakere vern enn en politisk meningsytring⁸⁹
- om personen utsagnet retter seg mot, er i en utsatt posisjon⁹⁰
- om det oppfordres til vold/integritetskrenkelser
- hvor konkret ytringen er – jo mer konkret, desto lettere vil den rammes⁹¹

Straffeloven § 185 om hatefulle og diskriminerende ytringer dekker således ikke hatefulle ytringer framsatt mot grupper eller personer som ikke er omfattet av en av de fire kategoriene nedfelt i lovteksten. I tilfeller der lokale politikere faller inn under en av disse fire kategoriene og mottar hatefulle ytringer i forbindelse med dette, vil forholdet kunne være straffbart hvis ytringen er hatefull/diskriminerende nok til å kunne straffes, som forklart overfor. Lokale folkevalgte som mottar hatefulle ytringer basert på andre egenskaper/diskrimineringsgrunnlag enn de fire beskrevne kategoriene, har ikke beskyttelse i denne paragrafen.

3.8.2 Rettspraksis om lokale folkevalgte

Vi har ikke funnet avgjørelser fra domstolene som gjelder diskriminerende eller hatefulle ytringer rettet mot lokale folkevalgte, men vil nedenfor gjennomgå relevante saker som gjaldt andre politikere og sammenlignbare grupper.

3.8.3 Rettspraksis som gjelder politikere

Hatefull ytring mot muslimsk tidligere stortingspolitiker gav ubetinget fengsel⁹². Saken gjaldt en mann som hadde skrevet en hatefull kommentar på bloggen til en tidligere profilert stortingspolitiker. Flertallet i lagmannsretten kom til at det skulle idømmes ubetinget fengsel. Ytringen var grov og inneholdt en oppfordring til drap. Den var fremsatt i **kommentarfeltet til en nettavis** og hadde derved et **stort spredningspotensiale**. Mindretallet mente det var tilstrekkelig å reagere med betinget fengsel. Ytringen var spontan og et engangstilfelle.

Ytringen var i tiltalen beskrevet slik:

«Fredag 6. januar 2017 ca. kl. 12.00 i [adresse] i X skrev han på bloggen til B følgende: '...måtte en klok person med våpen se sitt snitt til snarest mulig å avlive B med et hodeskudd fordi dette avskummet på ingen måte fortjener å leve. Han er en islamist med alt hva det innebærer.»

Lagmannsretten skriver i forbindelse med straffutmålingen:

«Etter rettens syn er As handling svært grov. Den er rettet mot en profilert politiker og samfunnsdebattant, og innebærer en drapstrussel. Sterke allmennpreventive hensyn tilsier en streng

⁸⁷ Se også Nadim, Fladmoe og Wessel-Aas, [Rapport 2016:17 Hatefulle ytringer på internett, omfang, forebygging og juridiske grenser](#)

⁸⁸ Se f.eks. HR-2020-184_A

⁸⁹ Se f.eks. HR-2020-185-A

⁹⁰ Se f.eks. Rt-2012-536

⁹¹ Se særlig Vigrid-saken (Rt-2007-1807) avsnitt 41, Boot Boys-saken (Rt-2002-1618) avsnitt, Dørvakt-saken (Rt.-2012-536) avsnitt 29, 38 og 39 og Tvedt-saken (Rt-2007-1807) avsnitt (33).

⁹² LF-2017-146001

reaksjon. Retten er derfor kommet til at handlingen kvalifiserer til ubetinget fengsel i 30 dager. Hensett til at han har erkjent straffeskyld og beklaget handlingen, settes straffen til ubetinget fengsel i 21 dager.»

Hatefulle ytringer mot muslimsk stortingspolitiker gav betinget fengsel og bot.⁹³ I denne saken ble en mann dømt til 18 dagers betinget fengsel og en bot på 5 000 kroner for hatefulle ytringer. Tiltalte hadde i et offentlig Facebook-innlegg, rettet mot en profilert stortingspolitiker (Hadia Tajik), kommet med ytringer som i tiltalen er beskrevet slik:

«I tiden rundt onsdag 20. september 2017 i Levanger eller omegn skrev han på Facebook 'Måtte du råtne i helvete din drittkjerring', rettet mot B. Videre skrev han 'Hun er og blir muslimsk. Vil hun rette våpen mot sine muslimske brødre eller skyte på oss om vi kommer i konflikt med folket hennes. Før driten i giljotinen, æ drar gledelig i snoren så øksen faller'.»

Retten anså uttalelsene som hatfremmende og et hån fremsatt på grunn av en annens religion. Ytringene var ikke av en slik karakter som fortjente vern av Grunnloven § 100 om ytringsfrihet. I forbindelse med straffutmålingen uttaler tingretten:

«Overtredelse av straffeloven § 185 som gjøres i kommentarfelt på sosiale medier har et stort skadegjørende potensiale fordi straffbare hatefulle ytringer på denne måten er egnet til å nå et stort antall mennesker. Spesielt samfunnsskadelig er det når den har form av truende ytringer slik som i nærværende sak. Dette vil kunne medføre at debattanter bringes til taushet – noe som innebærer at man bruker egen overtredelse av ytringsfrihetens grenser til å frata andre deres adgang til å ytre seg. Etter rettens syn gjør allmennpreventive hensyn seg gjeldende med betydelig styrke i nærværende sak.»

Hatefulle ytringer mot muslimsk stortingspolitiker gav betinget fengsel og bot.⁹⁴ Også denne saken gjaldt hets mot Hadia Tajik. En 64 år gammel mann ble dømt til betinget fengsel i 16 dager i tillegg til en bot på 10 000 kroner for å ha fremsatt hatefulle ytringer, jf. straffeloven § 185. **Ytringen ble fremsatt i en debattgruppe på Facebook** i forbindelse med en nettavisartikkel om innføring av republikk i Norge, der Tajik var omtalt. Retten fant at tiltaltes ytring innebar en grov nedvurdering av menneskeverdet til muslimer som gruppe, samt den konkrete politikeren som var omtalt i artikkelen. Tiltalte hadde erkjent de faktiske forhold, men ble ikke hørt med at ytringen var fremsatt som en spøk. Ytringene beskrives slik i tiltalebeslutningen:

«Fredag 8. april 2016 på bopel i [Adresse] i X eller annet sted, skrev han via sin Facebook-profil et innlegg under en artikkel på www.nrk.no med overskriften «Hadia Tajik vil ha republikk», at han «vil ha henne skutt. Skuddpremie på 50 kr utbetales om jeg får tilsendt griseørene hennes. Skal koke muslimsuppe på dem»..»

Selv om ytringene var publisert i en kontekst som gjaldt at Tajik (sammen med 26 andre stortingsrepresentanter) hadde stemt for en grunnlovsforslag om å gjøre Norge til republikk, **aksepterte ikke retten at mannens ytringer om Tajik hadde noe saklig politisk formål**. Retten anså ytringene **utelukkende som et angrep, på grensen til trusler, mot Tajik fordi hun var muslim**.

Hatefulle ytringer mot en ungdomspolitiker gav fengsel.⁹⁵ I denne saken ble en mann dømt til 6 måneders fengsel for hatefull ytring samt flere andre straffbare forhold. Den hatefulle ytringen ble beskrevet slik:

«Onsdag 14. juni 2017 ca. kl. 03.00 fra et for politiet ukjent sted kommenterte han et innlegg på den offentlige Facebook-profilen til den daværende lederen av Arbeidernes ungdomsfylking (AUF).

⁹³ TINTR-2018-128950

⁹⁴ TBRON-2016-125647

⁹⁵ TOSLO-2019-56952

Kommentaren var rettet mot B og hadde følgende innhold: 'har ikke du kommet deg ut av landet enda, jævla asylknutter. nå skal vi kartlegge dine private referanser. ta med deg svinepesten tilbake til syria.»

I forbindelse med straffutmålingen **utalte tingretten følgende av interesse for at ytringene gjaldt en politiker:**

«Videre er det alvorlig når slik hets også er motivert av noens politiske ståsted, slik tiltalte har forklart seg om. Ytringer som i vår sak kan i ytterste konsekvens representere en trussel mot demokratiet ved at personer skremmes vekk fra politisk virksomhet. Samtidig skal det være forholdsmessighet mellom den straffbare handling og den straff som idømmes. Retten anser at forholdet i vår sak i utgangspunktet befinner seg i det lavere sjikt av de handlinger straffeloven § 185 er ment å ramme.

(...)

Slik retten vurderer det, kvalifiserer tiltaltes ytring isolert sett til en betinget fengselsstraff på mellom 18-20 dager»

3.8.4 Rettspraksis som gjelder andre sammenlignbare grupper

”Kakerlakkdommen”⁹⁶ gjaldt hatefulle og diskriminerende ytringer mot en samfunnsdebattant.

En person hadde skrevet følgende om en etnisk somalisk, muslimsk samfunnsdebattant i et kommentarfelt på en lukket Facebook-gruppe med navnet «Vi som støtter Sylvi Listhaug» og med ca. 20 000 medlemmer:

«Fandens svarte avkom reis tilbake til Somalia og bli der din korruperte kakerlakk.»

Høyesterett kom til at ytringen ble rammet av straffeloven § 185 om hatefulle ytringer. At ytringen var fremsatt offentlig, var ikke omtvistet. I vurderingen av forholdet til Grunnloven § 100 ble det tatt utgangspunkt i **sondringen mellom kritiske ytringer om et emne og ytringer som angriper en eller flere personer**, og vist til at **de siste nyter et beskjedent grunnlovsvvern**. Ved den konkrete vurderingen anså Høyesterett det klart at ytringen var rettet mot fornærmede som person, og at den alminnelige leser ville oppfatte den som en **svært grov krenkelse, med referanse til hudfarge og derved etnisk opprinnelse**.

Ved straffutmålingen ble det vist til at allmennpreventive hensyn ikke burde tillegges for stor vekt, da inngrep i ytringsfriheten ikke bør møtes med en overdreven reaksjon. **Høyesterett uttalte likevel følgende om betydningen av at deltakelse i samfunnsdebatten ble møtt med slike ytringer:**

«Utviklingen de siste par tiår, hvor internett og sosiale medier har blitt tilgjengelig for alle, har gitt langt flere anledning til å ytre seg offentlig for et større publikum. Det er et positivt trekk ved samfunnsutviklingen at mange nå kommer til orde. Dette innebærer at flere må bli fortrolige med de grenser straffeloven setter for straffbare ytringer. Likestillings- og diskrimineringsombudets rapport fra 2018, Hatefulle ytringer i offentlig debatt på nett, viser at omfanget er stort av ytringer med hatefullt innhold, spesielt i kommentarfeltene på Facebook. Dette er åpenbart belastende for dem som rammes, og mange vil av frykt for slike reaksjoner holde seg unna offentlig debatt. Deres ytringsfrihet, kan man si, blir da i realiteten innskrenket. C er et illustrerende eksempel. Hun har vært utsatt for mange hatefulle ytringer – ikke bare fra A – og trakk seg av den grunn tilbake fra offentligheten en periode og fikk visstnok voldsalarm.

Allmennpreventive grunner kan derfor tilsa at det bør reageres med forholdsvis strenge straffer mot slike ytringer. Mitt syn er likevel at dette synspunktet ikke bør strekkes for langt. For det første kan trusselen om selv en moderat, men følbart straff virke disiplinerende på mange over noe tid.»

⁹⁶ HR-2020-184-A

Straffen ble fastsatt til betinget fengsel i 24 dager og en bot på 25 000 kroner, tilsvarende én brutto månedslønn.

Avgjørelsen viser at Høyesterett vektlegger betydningen hatefulle ytringer kan ha overfor de som aktivt deltar i samfunnsdebatten, noe som selvsagt også er relevant for lokale folkevalgte.

3.8.5 Riksadvokatens prioriteringer mht. hatytringer mot politikere/samfunnsdebattanter

Riksadvokaten sender hvert år ut et brev til påtalemyndighetene om mål og prioriteringer for straffesaksbehandling. **Det kan være nyttig for lokalpolitikere å kjenne til at Riksadvokaten to år på rad har bedt politiet om å prioritere hatkriminalitet mot politikere og samfunnsdebattanter.** Det er imidlertid viktig å merke seg at det med begrepet «hatkriminalitet» i denne sammenhengen, siktes til ytringer/handlinger som begås mot politikere/samfunnsdebattanter på grunn av de diskrimineringsgrunnlag som dekkes av straffeloven § 185.

I sitt rundskriv 01/2019 av 22. februar 2019 skriver Riksadvokaten på side 7 og side 10:

”Hatefulle og truende straffbare ytringer rettet mot politikere og andre samfunnsdebattanter fremstår som et økende problem. Det kan i ytterste konsekvens true demokratiet ved at personer trekker seg fra politiske verv eller velger ikke å delta i samfunnsdebatten. Påtalemyndigheten skal være oppmerksom på denne utviklingen og bringe passende saker inn for domstolene for å fastsette et straffenivå som både kan være avskrekkende og normdannende”

”Politiet må også ha oppmerksomhet mot hatefulle ytringer rettet mot politikere og andre samfunnsdebattanter, som er egnet til å påvirke ytringsklimaet på en så negativ måte, at enkelte enten trekker seg fra politikken eller velger og ikke delta i samfunnsdebatten”

Dette ble fulgt opp i Riksadvokatens rundskriv 01/2020 av 15. februar 2020, der følgende står på side 13:

”Såkalt hatkriminalitet skal fremdeles vies særskilt oppmerksomhet. Riksadvokaten er meget tilfreds med at flere politidistrikter har hatt kriminalitetsformen på agendaen ved fagdager i 2019. I regjeringens strategi mot hatefulle ytringer 2016-2020 understrekes at den ønsker at hatkriminalitet prioriteres i alle politidistrikter, og at politimestrene må sørge for at hatkriminalitet får nødvendig oppfølging. Politiet må også ha oppmerksomhet mot hatefulle straffbare ytringer rettet mot politikere og andre samfunnsdebattanter som er egnet til å påvirke ytringsklimaet på en så negativ måte at enkelte enten trekker seg fra politikken eller velger ikke å delta i samfunnsdebatten.”

Selv om disse prioriteringene som nevnt sikter til saker som rammes av straffeloven § 185, kan det ved inngivelse av anmeldelse for trusler, hensynsløs atferd mv. mot en lokal folkevalgt på grunn av den folkevalgtes politiske virke, være nyttig å vise til Riksadvokatens prioriteringer. Begrunnelsen for prioriteringen gir argumenter til også å prioritere andre straffbare ytringer som kan ha tilsvarende effekt på demokratiet.

3.9 Forstyrrelse av den alminnelige fred – straffeloven § 181

Straffeloven § 181 lyder slik:

Med bot eller fengsel inntil 6 måneder straffes den som ved slagsmål, støy eller annen utilbørlig atferd forstyrrer

- a) den alminnelige fred og orden,
- b) lovlig ferdsel,
- c) omgivelsenes nattero, eller
- d) omgivelsene på et sted hvor han uberettiget forblir tross pålegg om å fjerne seg.

På samme måte straffes den som i selvforskyldt rus forulemper eller voldet fare for andre.

3.9.1 Rettspraksis

Forstyrrelse av den alminnelige freden er en svært generell bestemmelse, som i liten grad er konkret rettet mot lokale folkevalgte. Det finnes likevel en interessant avgjørelse fra Eidsivating lagmannsrett som **viser at også denne bestemmelsen kan tenkes å anvendes i forbindelse med ubehagelig opptreden overfor lokale folkevalgte.**⁹⁷ Saken gjaldt spørsmål om en tiltalt hadde forstyrrer den alminnelige fred og orden, jf. straffeloven § 181, da han gikk opp til podiet under et kommunestyremøte og ga ordfører og flere andre et papir hvor det stod *#hengdeg*, og et sølvfat hvor han hadde festet et figurhode med en strikk rundt halsen.

Ordføreren og rådmannen i kommunen, som begge forklarte seg for lagmannsretten, forklarte at de oppfattet at situasjonen var ubehagelig. Rådmannen ga videre uttrykk for at han oppfattet situasjonen som truende. I saken kom lagmannsrettens flertall til at tiltalte måtte frifinnes. Lagmannsrettens grundige og konkrete drøftelse viser grensene for uønsket atferd i det offentlige rom mot lokale folkevalgte, som kan straffes etter straffeloven § 181. Vi gjengir derfor de sentrale delene.

Den samlede lagmannsretten var enig om utgangspunktene:

«Høyesterett uttaler i Rt-1985-58 at uttrykket «annen utilbørlig adferd» språklig dekker alle former for utilbørlige handlinger, og at det ikke er grunnlag for en innskrenkende tolkning. I forarbeidene ... heter det ... at det å volde omgivelsene skrekk, kan ses som en forstyrrelse av omgivelsene. Lagmannsretten legger dette til grunn for de videre vurderinger. Dette betyr etter lagmannsrettens syn at forstyrrelsen ikke utelukkende må knyttes til det å volde støy på noe vis, slik forsvarer har anført.

Hva gjelder ordet «utilbørlig», er dette en rettslig standard. Dette innebærer at begrepets innhold ikke er konstant, men vil endre seg i tråd med de sosiale normer som gjelder til enhver tid i samfunnet. Høyesterett har i Rt-2005-1628 uttalt følgende om bruken av rettslige standarder som grunnlag for straffereaksjoner:

«Anvendelse av rettslige standarder som grunnlag for straffereaksjoner er ikke uproblematisk på bakgrunn av de hensyn som ligger til grunn for lovkravet i Grunnloven § 96. Jeg er enig med lagmannsretten i at denne type straffebestemmelser må tolkes med varsomhet, (...).»

Lagmannsretten legger videre til grunn at en handling må nå opp til en viss terskel for å kunne straffes. Det er ikke tilstrekkelig at et forhold er kritikkverdig, det må være klart klanderverdig.

Den samlede lagmannsretten er enig i at tiltaltes handling er kritikkverdig og uakseptabel i et demokrati. Han grep inn i et kommunestyremøte som var i sesjon, noe som ikke er i tråd med god møteskikk. Avhengig av hvordan man tolker de ulike gjenstandene og tiltaltes handlinger, kan overleveringen av et hode på et fat ha en sterk symbolsk effekt. Adferden var ikke hensynsfull overfor politikerne som utførte

⁹⁷ LE-2019-172009

sine verv denne dagen. Den samlede lagmannsretten finner også at det ikke var nødvendig for tiltalte å ytre seg på denne måten for å komme frem med sitt budskap. Han hadde en rekke andre muligheter og arenaer hvor han kunne ytre sine meninger, blant annet forklarte han selv at han er en hyppig bruker av sosiale medier.»

Lagmannsrettens flertall fant likevel at:

«(...) tiltaltes handling ikke er så kvalifisert klanderverdig at den når opp til terskelen for å være straffbar. Flertallet har ved denne vurderingen lagt vekt på at hendelsen foregikk helt rolig, at den var svært kortvarig og at tiltalte umiddelbart etter forlot lokalet. Den konkrete forstyrrelsen var følgelig svært begrenset. Videre har flertallet lagt vekt på at det er stor usikkerhet forbundet med hva tiltalte egentlig mente med å gi Smiley-ballen og de øvrige tingene til ordføreren og varaordføreren. Tiltalte har selv forklart at han mente hele seremonien som en stille protest etter at han lenge hadde forsøkt å komme i dialog med politikerne og ansatte i kommunen, uten å lykkes. Flertallet finner ikke å kunne se bort fra at det forholder seg slik. Det er således ikke grunn til å innfortolke i de aktuelle gjenstandene en oppfordring til ordføreren og de øvrige om å henge seg, eller at han ønsket deres hode på et fat.»

Selv om tiltalte i den omtalte saken ble frifunnet, viser rettens vurderinger at om en tilsvarende opptreden hadde foregått i mindre rolige former, vært av lengre varighet og/eller inneholdt mer truende atferd, ville det kunne ha medført straff etter § 181. **Dette illustrerer at denne bestemmelsen kan supplere de mer typiske straffebestemmelsene, der hvor ytringen/handlingen begås i eller i forbindelse med møter i folkevalgte organer.**

3.10 Ærekrenkelses og erstatningsansvar

3.10.1 Ærekrenkelses

Ærekrenkelses er ikke straffbare,⁹⁸men kan medføre sivilrettslig erstatningsansvar etter skadeserstatningsloven § 3-6 a. Det er altså ikke noe som kan politianmeldes, men krav må fremmes gjennom alminnelig søksmål i domstolene. De behandles likevel kort her.⁹⁹

Skadeserstatningsloven § 3-6 a lyder slik:

Den som uaktsomt har satt frem en ytring som er egnet til å krenke en annens ærefølelse eller omdømme, skal yte erstatning for den lidte skade og slik erstatning for tap i fremtidig erverv som retten ut fra den utviste skyld og forholdene ellers finner rimelig. Han kan også pålegges å betale slik erstatning (oppreisning) for skade av ikke-økonomisk art som retten finner rimelig. Dersom den krenkede døde mindre enn 15 år før krenkelsen etter første ledd fant sted, kan krav om oppreisning settes frem av hans nærmeste.

En ærekrenkende ytring medfører ikke ansvar etter første ledd dersom den anses berettiget etter en avveining av de hensyn som begrunner ytringsfrihet. Ved denne vurderingen skal det særlig legges vekt på om ytringen hviler på et fyldestgjørende faktisk grunnlag, på ytringens grad av krenkelse, og om hensynet til den krenkede er tilfredsstillende ivaretatt ved for eksempel adgang til imøtegåelse, om allmenne interesser eller andre gode grunner tilsa at den ble satt frem, og om ytreren har vært i aktsom god tro med hensyn til de momenter som kan gjøre ytringen berettiget.

For at bestemmelsen skal komme til anvendelse, må det for det første foreligge en ærekrenkende ytring. Slik bestemmelsen er praktisert av domstolene er **kjernen i bestemmelsen et beskyldningsvern** – et vern mot å bli utsatt for **usanne beskyldninger om faktiske forhold**. Rent subjektive karakteristikk/skjellsord som «idiot», «gris», «dum», «talentløs» o.l. vil ikke rammes av bestemmelsen.

⁹⁸ Slik de tidligere var etter straffeloven av 1902 §§ 246 og 247

⁹⁹ For en oppdatert, oversiktlig fremstilling av ærekrenkelsesreglene, se Wessel-Aas, Jon og Magnus Ødegaard, *Personvern. Publisering og behandling av personopplysninger*, Gyldendal (2018), kapittel 7

Det må normalt dreie seg om beskyldninger om at noen har begått en handling som for eksempel er straffbar eller som på annen måte tydelig **bryter med samfunnets normer** på en måte som vil medføre fordømmelse fra eller tap av omdømme blant omgivelsene. To eksempler som nok representerer nedre sjikt av hva som kan regnes som ærekrenkende er henholdsvis beskyldninger mot en barnelege om manglende omsorg for pasientene, og beskyldninger mot en huseier om brudd på bopliktreglene i vedkommende kommune.¹⁰⁰ Ingen av disse beskyldningene dreide seg om straffbare forhold, og knapt nok om forhold som var forbundet med sanksjoner overhodet.

Selv om det i utgangspunktet foreligger en ærekrenkende ytring, må det, som bestemmelsens annet ledd viser, foretas en **avveining mellom ytringsfrihet på den ene siden og retten til personvern på den andre**. I bestemmelsens andre ledd er det listet opp noen momenter det særlig skal legges vekt på ved vurderingen av om ytringen skal være erstatningsbetingende. **Hovedregelen er at usanne/udokumenterbare ærekrenkende beskyldninger om faktiske forhold ikke er beskyttet av ytringsfriheten** etter Grunnloven § 100 og EMK artikkel 10. Det må som utgangspunkt foreligge spesielle grunner for å fravike denne hovedregelen.¹⁰¹

Pressens formidling i nyhetssaker er særlig beskyttet. Slike spesielle grunner som nevnt ovenfor foreligger ofte når det gjelder pressens dekning av nyhetssaker, der pressefriheten står sterkt. Det forutsetter normalt at pressen ikke selv står bak beskyldningene, men at det dreier seg om formidling av informasjon fra åpne kilder, at den som utsettes for beskyldningen har fått mulighet til samtidig imøtegåelse, at pressen for øvrig har et forsvarlig kildegrunnlag og at det følges opp med korrigerende informasjon når saken utvikler seg, og at dekningen totalt sett er balansert.

Ren sladder/sjikane og udokumenterte beskyldninger uten relevans i samfunnsdebatten er ikke omfattet av ytringsfriheten. Ytringsfriheten står svakt når ytreren selv står bak den usanne beskyldningen og/eller bygger på anonyme kilder, der beskyldningen ikke fremmes som ledd i noen saklig samfunnsdebatt og den som fremmer beskyldningen ikke har fått anledning til å imøtegå beskyldningen på forhånd. Det antas at det ofte er slike beskyldninger blant andre lokale folkevalgte kan oppleve fra folk som – gjerne med sjikanøst formål – omtaler dem i sosiale medier. Slike ytringer vil normalt ikke være beskyttet av ytringsfriheten. Det gjelder også offentlige personer som politikere, selv om de i utgangspunktet må tåle mer negativ omtale og større fokus på sitt privatliv enn vanlige privatpersoner.

En dom i EMD fra 2009¹⁰² kan illustrere dette. Saken gjaldt en artikkel i en avis om at kona til presidenten i Østerrike ønsket å skille seg og hadde nær kontakt med to andre menn, en politiker og en ambassadør. Presidenten og kona gikk til søksmål mot avisen for krenkelse av personvernet. Politikeren som ble beskyldt for å ha et forhold til presidentens kone, gikk til søksmål for ærekrenkelse og vant i Østerrike. Avisen klaget avgjørelsen inn for EMD, men fikk ikke medhold. EMD uttalte at artikkelen ikke ga noe bidrag av allmenn interesse, men i stedet kun tilfredsstilte nysgjerrigheten til en bestemt leserkrets. Avisen vant dermed ikke fram med sin klage om krenkelse av ytringsfriheten.

Det er sivilrettslig erstatningsansvar som er lovens tilgjengelige sanksjon mot ærekrenkelser. Dette behandles nærmere nedenfor i punktet om oppreisningserstatning ved krenkelser.

¹⁰⁰ Henholdsvis LB-1999-1336 (Barnelege) og Rt-2003-928 (Boplikt), jf. også EMDs dom i samme sak, Tønsberg Blad AS og Haukom mot Norge (sak 510/04).

¹⁰¹ Jf. bl.a. Rt-2005-1677 avsnitt 74

¹⁰² Standard Verlags GmbH mot Østerrike nr. 2, avsagt 4. juni 2009

3.10.2 Oppreisningserstatning – i sivile saker og i straffesaker

I ærekrenkelsessaker

Ærekrenkelser er som nevnt ovenfor ikke lenger straffbare og den **eneste rettslige sanksjonen mot dem er et erstatningskrav**. Den krenkede må selv forfølge et slikt krav gjennom et sivilt søksmål etter tvistelovens regler. Dette innebærer at man selv, eventuelt ved privat engasjert advokat, saksøker den ansvarlige for å få dom for kravet. Et slikt søksmål reiser man i så fall for egen regning og risiko. Vinner man frem vil ofte den dømte, i tillegg til å bli dømt til å betale et beløp som erstatning, dømmes til å erstatte sakskostnader (utgifter til advokat). Vinner man ikke frem, risikerer man, i tillegg til kostnadene til egen advokat, å måtte erstatte den saksøktes sakskostnader.

I saker om trusler og om hensynsløs atferd

Også når det gjelder flere av den typen straffbare ytringer som er behandlet ovenfor, kan man kreve oppreisningserstatning. Det er hjemmel for krav om oppreisningserstatning etter skadeerstatningsloven § 3-6 ved krenkelser av privatlivets fred (straffeloven § 267) og etter skadeerstatningsloven § 3-5 jf. § 3-3 ved trusler (straffeloven § 263) og hensynsløs atferd (straffeloven § 266).

Skadeerstatningsloven § 3-5 om erstatning (oppreisning) for skade av ikke økonomisk art lyder slik:

Den som forsettlig eller grovt aktløst har

a) voldt skade på person eller

b) tilføyd krenking eller utvist mislig atferd som nevnt i § 3-3,

kan – uansett om det ytes menerstatning etter § 3-2 eller standardisert erstatning etter § 3-2a – pålegges å betale den fornærmede en slik engangssum som retten finner rimelig til erstatning (oppreisning) for den voldte tort og smerte og for annen krenking eller skade av ikke-økonomisk art. (...)

Det er flere måter å gå frem på for å kreve slik erstatning. **Dersom man anmelder trusler mv.** og anmeldelsen fører til etterforskning og påtale, **kan påtalemyndigheten** etter krav fra fornærmede **også ta med krav om oppreisningserstatning** i påstanden. Da **slipper fornærmede å bruke egne ressurser** på å forfølge sitt sivile oppreisningskrav og slipper også risikoen for å sakskostnadsansvar. Påtalemyndigheten kan bare nekte dette dersom kravet er åpenbart ugrunnet eller dersom det vil være til uforholdsmessig ulempe for påtalemyndigheten om kravet ble fremmet i forbindelse med straffesaken. **Dersom påtalemyndigheten ikke vil inkludere fornærmedes krav om oppreisnings-erstatning, kan fornærmede selv fremme kravet i samme sak** dersom retten ikke finner at det åpenbart er mest hensiktsmessig at kravet behandles i egen sivil sak. De nærmere reglene om dette finnes i straffeprosessloven kapittel 29.¹⁰³

Dersom en anmeldelse blir henlagt (uansett grunn), eller fornærmede ikke ønsker å anmelde, kan **krav om oppreisning uansett førløges sivilrettslig**, på tilsvarende måte som i ærekrenkelsessaker. Oppreisningskravet for den typen krenkelser vi snakker om, står slik sett på egne ben – uavhengig av spørsmålet om straff.

Det **finnes også hjemmel** i straffeprosessloven kapittel 28¹⁰⁴ for at en **fornærmet kan reise og selv føre privat straffesak, der det kan nedlegges påstand om både straff og erstatning**. I slike saker bærer fornærmede – på samme måte som i en sivil sak – **hele risikoen for omkostningene**. Det er ingen prosessuelle fordeler forbundet med en slik privat straffesak, men snarere enkelte ulemper, sammenlignet med et sivilt erstatningssøksmål. Så med mindre det er viktig for fornærmede å få dom for straff, er dette alternativet lite praktisk.

¹⁰³ <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1981-05-22-25/kap29>

¹⁰⁴ https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1981-05-22-25/KAPITTEL_7-1#§406

Oppreisningserstatningens innhold - utmåling

Når det gjelder **oppreisningserstatnings innhold**, er det en form for erstatning som skal være en **kompensasjon for «tort og svie»** påført ved krenkelsen. Oppreisningsbeløpets størrelse fastsettes etter rettens skjønn, basert på en helhetsvurdering der både krenkelsens alvorsgrad og forholdene på så vel domfeltes og den krenkedes side tas i betraktning. Det finnes ikke noe «normert» beløp, men det er i norsk rett ikke snakk om de store summer. I saker der domfelte er en privatperson vil den øvre grense etter praksis **sjelden overstige rundt 130 000 kroner**, mens **nedre sjikt kan være på under 10 000 kroner**.

3.11 Særlig om trusler og hets på internett - medvirkning og redaktøransvar

3.11.1 Generelt om medvirkningsansvar

I utgangspunktet er det den som har ytret seg som *er* ansvarlig og *skal* holdes ansvarlig for ytringene. Den som slutter seg til eller deler en straffbar ytring vil også naturlig falle inn under ordlyden i straffebestemmelsene som rammer trusler, hatefulle ytringer, hensynsløs atferd mv. og vil på denne måten kunne holdes ansvarlig på lik linje med den opprinnelige ytreren. **Medvirkning** er normalt straffbart i henhold til straffeloven § 15.

Straffeloven § 15 om medvirkning lyder slik:

Et straffebud rammer også den som medvirker til overtredelsen, når ikke annet er bestemt

Dette betyr at noen som f.eks. videreformidler ytringen kan holdes ansvarlig for *medvirkning*. Hvorvidt man klassifiserer noe som medvirkning eller som gjennomføring av selve hovedhandlingen er i og for seg ikke viktig i strafferettslig forstand, da dette kun vil få betydning for straffutmålingsspørsmålet.

Primæransvaret for en ulovlig ytring ligger alltid hos **den som har begått eller medvirket til å begå ytringen**. Men **også den som administrerer og/eller er redaktør for et nettsted** der det er åpent for brukere å laste opp innhold (ytringer), kan etter nærmere vilkår **bli holdt medvirkningsansvarlig**. Det er viktig å være oppmerksom på at **ikke enhver videreformidling** eller spredning av straffbare utsagn i seg selv vil være straffbar. **En journalist** som f.eks. gjengir rasistiske utsagn i en artikkel uten å slutte seg til dem, men med formål om å sette fokus på rasisme som et samfunnsproblem eller dekke en nyhetssak som omhandler en rasistisk ytring, risikerer (selvsagt) **ikke medvirkningsansvar**.¹⁰⁵ Det ville ha umuliggjort offentlig debatt om fenomenet. Men om slike formål ikke gjør seg gjeldende, vil medvirkningsansvar være aktuelt.

I norsk lov er **tjenesteytere som tilbyr tjenestebrukere å laste opp innhold på tjenesteyters tjeneste/nettsted** uten at tjenesteyter selv bestemmer eller redigerer innholdet (som bloggplattformer, sosiale medieplattformer som **Facebook m.fl.**) grovt sagt **ansvarsfrie så lenge de fjerner ulovlig innhold uten ugrunnet opphold**, etter at de er blitt oppmerksomme på det ulovlige innholdet. Det følger av ehandelsloven § 18.¹⁰⁶

¹⁰⁵ Jf. f.eks. EMDs avgjørelse Jersild mot Danmark, sak 15890/89 av 23. september 1994

¹⁰⁶ Ehandelsloven implementerer på dette punktet EUs ehandelsdirektiv i norsk rett.

Ehandelsloven § 18 om Ansvarsfrihet for visse lagringstjenester lyder slik:

En tjenesteyter som lagrer informasjon på oppfordring fra en tjenestemottaker, kan bare

- a) straffes for lagring av ulovlig informasjon eller medvirkning til ulovlig virksomhet ved lagring av informasjon, dersom han har utvist forsett, eller*
- b) holdes erstatningsansvarlig for lagring av ulovlig informasjon eller medvirkning til ulovlig virksomhet ved lagring av informasjon, dersom han har utvist forsett eller grov uaktsomhet.*

Tjenesteyteren er i alle tilfelle straffri eller fri fra erstatningsansvar dersom han uten ugrunnet opphold treffer nødvendige tiltak for å fjerne eller sperre tilgangen til informasjonen etter at forsettet eller den grove uaktsomheten etter første ledd forelå.

En tjenesteyter er ikke ansvarsfri etter denne paragraf dersom tjenestemottakeren handler på tjenesteyterens vegne eller under hans kontroll.

Dersom slikt innhold ikke fjernes i henhold til ehandelsloven § 18, vil tjenesteyteren imidlertid kunne holdes **ansvarlig som medvirker til fortsatt publisering**, dersom vilkårene for ansvar ellers er tilstede i henhold til den aktuelle straffebestemmelsen.

For redaktørstyrte medier som omfattes av medieansvarsloven finner man tilsvarende prinsipp med hensyn til redaktørens ansvar for brukerskapt innhold – typisk innhold i kommentarfelt – i medieansvarsloven § 13. Når det gjelder alminnelig redaksjonelt innhold, er redaktøren ansvarlig etter vanlige ansvarsregler og det særlige redaktøransvaret i medieansvarsloven.

Medieansvarsloven § 13 om Straff- og erstatningsansvar for brukergenerert innhold lyder slik:

Redaktøren, eller den som handler på vegne av redaktøren, kan bare straffes for ulovlig brukergenerert innhold i mediet dersom han eller hun har utvist forsett. For å holdes erstatningsansvarlig, må han eller hun ha utvist grov uaktsomhet.

Redaktøren, eller den som handler på vegne av redaktøren, kan ikke holdes ansvarlig etter første ledd dersom han eller hun uten ugrunnet opphold etter at vilkårene for ansvar forelå, treffer nødvendige tiltak for å fjerne eller sperre tilgangen til den ulovlige ytringen.

3.11.2 Nærmere om medvirkningsansvar på internett

Gjennomgangen av sakene om trusler, hatefulle ytringer m.m. som domstolene har behandlet i nyere tid, viser med tydelighet at de fleste uønskede ytringer rettet mot politikere (og andre) foregår på internett, via kanaler som for eksempel **Facebook, YouTube og kommentarfelt** i mer eller mindre etablerte medier.

Hovedregelen er at det er **den som ytrer seg** på en straffbar måte som også er **ansvarlig** for dette – uavhengig av plattformen han eller hun benytter.¹⁰⁷ **Når ytringen skjer på en mer eller mindre organisert plattform, kan det likevel være mulig å i tillegg holde andre enn ytreren ansvarlig** – enten strafferettslig, erstatningsrettslig eller rett og slett praktisk, ved at man har noen som f.eks. kan fjerne uønsket innhold fra en sosial plattform på internett.

Mens mer **etablerte medier har en ansvarlig redaktør**, vil man også **overfor mindre tradisjonelle medier og kommunikasjonskanaler kunne stille noen krav**. Som oftest vil det være en eller flere ansvarlige personer eller virksomheter for både **blogger, YouTube-kanaler, netttforum og chattekanaler**, som **kan holdes strafferettslig og/eller erstatningsrettslig ansvarlig** hvis straffbare ytringer publiseres på en slik plattform og de som er ansvarlige for nettstedet lar ulovlig innhold bli

¹⁰⁷ Jf. f.eks. Prop. 31 L (2019-2020) om den nye medieansvarsloven kapittel 12.1 s. 58

liggende etter at de er blitt kjent med det. Dette vil da først og fremst være basert på et medvirkningsansvar.

3.11.3 Rettspraksis om internettytringer fra EMD og EU-domstolen

Når trusler, hets og andre uønskede ytringer finner sted på internett, kan innholdet ofte være lagt ut anonymt og/eller av brukere som det ikke er enkelt å identifisere. Dette kan være i kommentarfelt på andres nettsider eller på sosiale medieplattformer som ikke er etablert i Norge.

Facebook er en kjent aktør der det har oppstått **mange problemstillinger** i forbindelse med ansvar for innhold og for å få krenkende utsagn fjernet. På grunn av Facebooks og andre lignende tjenesters overnasjonale karakter, finnes det **en rekke avgjørelser fra EMD og EU-domstolen** som gjelder ansvarsforhold og adgang til å få innhold fjernet fra slike nettsider.

Facebook kan pålegges å fjerne innhold av ærekrenkende og hatefull karakter av nasjonale domstoler. Den mest relevante saken fra EU-domstolen i dette henseende er en sak fra 2019.¹⁰⁸ Eva Glawischnig-Piesczek var politiker og representant for det østerrikske partiet De Grønne i det østerrikske parlamentet. Hun gikk til sak for å få fjernet ærekrenkende utsagn fra Facebook. En østerriksk domstol påla Facebook å fjerne en post som ble ansett som ærekrenkende globalt, samt å fjerne tekster med tilsvarende meningsinnhold. EU-domstolen vurderte saken med utgangspunkt i e-handelsdirektivet (som e-handelsloven gjennomfører i norsk rett) og avveide hensynet til effektiv håndheving av forbud mot ærekrenkende innhold, mot forbudet mot å pålegge plattformer generelle overvåkningsforpliktelser. Domstolen konkluderte med at pålegget fra den østerrikske domstolen kunne være lovlig, så lenge delen om at pålegget skal gjelde for innhold med tilsvarende betydning ble tolket snevert. Domstolen uttalte at leverandøren av plattformen skal gjøre en uavhengig vurdering av innholdet. Rent praktisk betyr denne avgjørelsen at Facebook kan pålegges å fjerne innhold av ærekrenkende og hatefull karakter av nasjonale domstoler.

Også EMD har avsagt en rekke avgjørelser av interesse for ulovlige ytringer publisert i kommentarfelt og lignende av brukere på andre aktørers nettsted på internett. Spørsmålet for EMD i disse sakene har vært hvilket ansvar nasjonale myndigheter kan pålegge slike nettsteder, innenfor rammene av henholdsvis EMK artikkel 10 om ytringsfrihet og EMK artikkel 8 om personvern, for innholdet i brukerkommentarer. Fellestrekket i sakene er at EMD aksepterer at nettstedene pålegges større ansvar jo mer alvorlig ytringene/krenkelsene er, og jo større og mektigere publiseringplattformen er.

Store kommersielle medier kan ha plikt til å slette ulovlige ytringer uoppfordret. En dom fra 2015 gjaldt et søksmål mot nettavisen Delfi.¹⁰⁹ EMD slo fast at store kommersielle medier har plikt til, på eget initiativ, å slette klart ulovlige ytringer «uten forsinkelse». Delfi hadde publisert en sak om et fergeselskap i 2006. I kommentarfeltet under artikkelen framkom grove kommentarer fra enkelte brukere. Kommentarene oppfordret blant annet til vold mot navngitte ansatte og ledere i fergeselskapet, og ble av EMD betegnet som hatefulle ytringer (hate speech). Etter seks uker ble Delfi kontaktet av fergeselskapets advokater, som krevde at nettavisen skulle slette kommentarene og betale en erstatning. Delfi gikk med på å slette de omstridte kommentarene, men nektet å betale erstatning. Fergeselskapet gikk til søksmål og Delfi ble dømt i estisk rett. Delfi tok saken inn for EMD, med påstand om at dommen representerer en uforholdsmessig begrensning i og dermed en krenkelse av Delfis rett til ytringsfrihet. EMD ga ikke Delfi medhold i dette. EMD mente at det var innenfor ytringsfriheten å holde Delfi ansvarlig for ikke å ha reagert og fjernet ytringene tidligere under de aktuelle omstendighetene.

¹⁰⁸ Eva Glawischnig-Piesczek mot Facebook Ireland Limited avsagt 3. oktober 2019

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1590657244735&uri=CELEX:62018CJ0018>

¹⁰⁹ Delfi AS mot Estland avsagt 16 juni 2015

<https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-155105#%7B%22fulltext%22:%5B%22delfi%20estonia%22%2C%22itemid%22:%5B%22001-155105%22%5D%7D>

Mindre alvorlig krenkende ytringer fremsatt på små nettstedet krever ikke uoppfordret aktivitetsplikt fra nettstedseier. En annen sak¹¹⁰ fra 2016, hadde noen fellestrekk med Delfi-saken. Dette tilfellet gjaldt imidlertid ikke oppfordringer til vold m.m., men mer vulgært formulerte karakteristikker/ærekrenkelser om navngitte næringsdrivende, ytret på en mindre nettside om praksisen til eiendomsmeglere. Ungarske domstoler hadde pålagt nettsiden en moderatorrolle og ansvar for ytringene på deres nettsider. EMD kom til at dette utgjorde en krenkelse av retten til ytringsfrihet. Domstolen påpekte at internettportaler hadde et visst ansvar for ytringer som andre publiserte der, men konkluderte med at de nasjonale domstolene ikke hadde truffet i avveiningen mellom ytringsfrihet og retten eiendomsmeglervirksomhetene hadde til beskyttelse av deres navn og rykte. Det var et uforholdsmessig inngrep i nettstedets ytringsfrihet å forutsette at det aktivt skulle moderere kommentarfeltet for å fange opp slike mindre krenkende ytringer.

Hadde det derimot vært snakk om **ansvar først etter at nettstedet ble gjort oppmerksom** på de aktuelle ytringene, men likevel latt være å fjerne dem, **ville EMD neppe ha ansett det som en krenkelse av ytringsfriheten.**

Nettsteder som fjerner ærekrenkende ytringer kan ikke holdes ansvarlige for innholdet. I en tredje sak fra 2017¹¹¹ kom EMD til at de nasjonale domstolene hadde truffet riktig ved avveiningen i forholdet mellom ytringsfrihet og den enkeltes rett til privatliv. I denne saken opplevde en privatperson å bli utsatt for anonyme, uønskede og ærekrenkede ytringer på en mindre blogg drevet av en ideell organisasjon. Han gikk til sak, men nådde ikke frem i de svenske domstolene. EMD la særlig vekt på at ytringene ikke var hatefulle eller oppfordret til straffbare handlinger, at de var fremsatt på en liten blogg drevet av en ideell organisasjon og at de ble fjernet med en gang det ble klaget til bloggens eier. Da var det ikke nødvendig å holde bloggens eier ansvarlig for innholdet i ytringene.

3.11.4 Oppsummering – medvirkningsansvar for andres ytringer på internett

Oppsummert betyr dette at dersom noen – herunder lokale folkevalgte – blir utsatt for straffbare/ulovlige ytringer av en bruker av et sosialt medium, en bloggplattform og/eller en bruker som ytrer seg i kommentarfelt på en nettavis, kan vedkommende gjøre den ansvarlige for den aktuelle tjenesten, eventuelt redaktøren for nettavisen, **oppmerksom på det ulovlige innholdet og kreve at det fjernes.** Etterkommes ikke et slikt krav, kan den ansvarlige stilles til rettslig ansvar for innholdet, som medvirker.

Det **samme må antas å gjelde den som administrerer en profil/side i sosiale medier**, for eksempel på Facebook. Dersom straffbare/ulovlige ytringer er lagt ut på en nettside av andre personer, vil prinsippet om medvirkningsansvar tilsi at den som administrerer profilen/siden og bestemmer hva som skal stå der, har plikt til å fjerne innholdet etter å ha blitt gjort oppmerksom på det. Dersom dette ikke skjer vil de selv risikere å bli holdt medvirkningsansvarlig for at innholdet fortsetter å ligge tilgjengelig. Et **mer åpent spørsmål** er om den som **bidrar økonomisk til for eksempel driften** av (herunder betaling for sponsede innlegg på) en Facebook-side som inneholder straffbare ytringer, kan holdes medvirkningsansvarlig for slike ytringer. Det er rettslig sett ikke noe i veien for det, så fremt det kan bevises at vedkommende ikke bare yter økonomiske bidrag, men også mer aktivt tilskynder publisering av slike ytringer.

På dette feltet er det foreløpig lite rettspraksis, men det kommer stadig nye saker og avgjørelser, og her kan man forvente en utvikling i årene fremover. EU jobber dessuten for tiden med oppdatert lovgivning på feltet, som del av The Digital Services Act package.¹¹² Den vil være EØS-relevant og vil derfor få betydning også i norsk rett.

¹¹⁰ Magyar Tartalomszolgáltatók Egyesülete og Index.hu Zrt mot Ungarn avsagt 2. februar 2016 <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%22001-160314%22%5D%7D>

¹¹¹ Pihl mot Sverige avsagt 7. februar 2017, <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%22001-172145%22%5D%7D>

¹¹² Se nærmere her: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/digital-services-act-package>

3.12 Oppsummering

Ytringsfrihet er en sentral demokratisk verdi. **Folkevalgte har en vid ytringsfrihet**, også til å ytre meninger og synspunkter som deler av befolkningen oppfatter som støtende eller ubehagelig. Folkevalgte må **samtidig tåle at borgerne**, som de representerer, **kan uttrykke sterke meninger om dem som personer og om deres politiske synspunkter, utspill og vedtak**. Mye av det som i dagligtalen omtales som hat, hets, sjikane mv. ligger innenfor ytringsfriheten, selv om mange kan oppfatte ytringene som uønskede.

Ytringsfriheten er likevel ikke absolutt. Den har noen begrensninger for å **verne mot angrep på personers privatliv og personlige integritet**. Lokale folkevalgte er også vernet mot slike angrep, etter de samme bestemmelsene som verner andre borgere. Som gjennomgangen ovenfor har vist, er det særlig straffelovens bestemmelser om trusler (§ 263) og om hensynsløs atferd (§ 266) som etter rettspraksis fremstår som de mest praktiske bestemmelsene i den sammenheng. Straffeloven § 185 om hatefulle og diskriminerende ytringer, er også praktisk, men den forutsetter at ytringens krenkende innhold er knyttet til noens tilhørighet til en av de grupper som omfattes av bestemmelsens diskrimineringsgrunnlag, som er hudfarge eller etniske opprinnelse, religion, seksuell legning eller nedsatte funksjonsevne.

Gjennomgangen av rettspraksis viser at det ikke er så mange dommer som gjelder lokale folkevalgte direkte. Det er likevel en del dommer som gjelder stortingspolitikere og politikere generelt, samt dommer som gjelder sammenlignbare grupper. Det som følger av disse dommene vil gjelde også om den fornærmede var en lokal folkevalgt.

For at en ytring skal rammes av de aktuelle bestemmelsene, må den «passe» inn i bestemmelsens ordlyd. **Folk skal bare dømmes for hva de faktisk ytrer, ikke for hva man tror at de mener**. Siden ytringsfriheten står særlig sterkt for **politiske ytringer**, vil domstolene være mer forsiktige med å tolke inn en trussel eller en hatefull ytring i en ytring som ellers fremstår som et politisk innlegg. Det vil være motsatt der ytringen **ikke har noe saklig politisk innhold**, men fremstår som et **rent personangrep**.

Der hvor en ytring gir uttrykk for at en folkevalgt bør utsettes for eller bør regne med å bli utsatt for straffbare handlinger, vil det normalt være nok til at terskelen er overskredet for hva som regnes som en straffbar trussel.

For trusler og oppfordringer til straffbare handlinger, kan det for tolkningen også **ha noe å si hvem som ytrer seg og hvordan ytringen er fremsatt**. En trussel som er fremsatt offentlig, for eksempel på Facebook, kan tenkes å inspirere andre til å ville realisere trusselen. Dermed kan den være **egnet til å skape alvorlig frykt**, og vil lettere kunne rammes av straffeloven om trusler. Selv om lokale folkevalgte politikere generelt må tåle motbør og mishagsytringer i det offentlige politiske ordskiftet, skal heller ikke de måtte finne seg i å bli utsatt for trusler. Snarere tvert imot viser rettspraksis at der hvor **trusler er fremsatt mot politikere** eller andre **på grunn av deres politiske aktivitet** og deltakelse i samfunnsdebatten, anses dette som **særlig alvorlig** av domstolene. Dette anses som angrep ikke bare på den folkevalgte som person, men som en trussel mot den folkevalgtes ytringsfrihet og dermed også mot demokratiet.

Tilsvarende gjelder med hensyn til straffeloven § 266 om hensynsløs atferd. Etter den bestemmelsen er det ikke nødvendig at den enkelte ytring isolert sett inneholder en straffbar trussel eller på annen måte er straffbar. Etter den bestemmelsen er det **nok at atferden samlet sett er «hensynsløs»**. I praksis er det ofte *omfanget* av ytringer/handlinger som gjør at en atferd vil anses som hensynsløs etter bestemmelsen. For eksempel at vedkommende gjentatte ganger oppsøker, sender meldinger til og/eller legger ut meldinger i sosiale medier om fornærmede, på en måte som samlet sett er egnet til å gi fornærmede en opplevelse av utrygghet.

Gjennomgangen har dessuten vist at **også andre** enn den som er opphav til den straffbare ytringen, **kan ha et straffeansvar som medvirker**. Dette kan blant annet gjelde den som er ansvarlig for den sosiale medieplattformen som ytringen er publisert på (**for eksempel Facebook**), eller den som administrerer den nettsiden der ytringen er publisert i kommentarfeltet (**for eksempel administrator av en Facebook-gruppe**). Slikt medvirkningsansvar oppstår først når vedkommende er blitt kjent med den straffbare ytringen, og deretter velger å ikke fjerne den.

4. Kommuners og folkevalgtes erfaringer og utfordringer

4.1 Dybdeintervjuer i ni kommuner og én fylkeskommune

Ipsos har gjennomført en kvalitativ studie med utgangspunkt i historiene til ti lokale folkevalgte som har opplevd trusler, hatefulle ytringer og/eller massiv hets. Dette er ti sterke historier som viser en bredde av hva lokale folkevalgte kan utsettes for. Det er ikke representative historier for lokale folkevalgte som sådan, ei heller representative for de 4 av 10 lokale folkevalgte som har oppgitt å ha blitt utsatt for hatefulle ytringer eller trusler i en spørreundersøkelse utført av Ipsos for KS i 2019. Historiene som har kommet frem i denne studien fra 2020 gir innsikt i noen av de mest alvorlige episodene norske lokale folkevalgte har opplevd de seneste årene. Studien viser hvordan disse hendelsene har blitt håndtert og hvilke konsekvenser de har fått for lokaldemokratiet, kommunen, kommunestyret, lokalsamfunnet og de folkevalgte selv.

De ti nøkkelinformantene ble valgt ut etter en kombinasjon av tips fra KS' prosjektgruppe, KS' regionale rådgivere og egne Google-søk. Ipsos har etterstrebet en spredning på geografi, by/bygd, partitilhørighet, kjønn og alder. Karakteristika ved de ti nøkkelinformantene er presentert i tabell 4.1.

Tabell 4.1: Oversikt over nøkkelinformanter karakteristika

Demografi	Fem fra by, fem fra bygd
Geografi	En fra Sørlandet, to fra Øst-Norge, to fra Vest-Norge, tre fra Midt-Norge, to fra Nord-Norge
Kjønn	Sju kvinner og tre menn
Alder	Mellom 20 og 80
Partitilhørighet	Store og små politiske partier og en bygdeliste
Type verv	Åtte heltidspolitikere, to deltidspolitikere
Administrativ enhet	Ni kommuner og et fylkeskommune
Saker som utløste hat/trusler	Skolenedleggelse, vindmøller, kommune-/fylkessammenslåing, flyktninger, bompenger, generell maktkamp, politikerforakt

I utvalget er 8 av 10 nøkkelinformanter heltidspolitikere. Dette var ikke et kriterium for valg og kan skyldes at heltidspolitikere er mer utsatt fordi de er mer synlige og lettere knyttes til og/eller blir personifisert med kontroversielle politiske saker. Det kan også være et resultat av at deltidspolitikere i mindre grad får pressdekning og at deres saker i større grad går under radaren.

For å belyse de ti utvalgte historiene fra ulike sider har Ipsos i tillegg ønsket å intervjuere personer i relevante posisjoner rundt nøkkelinformantene. I dette utvalget ble daværende/nåværende ordfører, kommunedirektør, gruppeleder for opposisjonen, lokal partilagsleder og politi vurdert som aktuelle informanter. Flere av nøkkelinformantene opplever sin sak som svært sensitiv og ønsker ikke at opplysninger om håndteringen av saken skal komme ut. Også enkelte andre informanter som inngikk i studien hadde grunner til å be om å være anonyme. Som følge av dette har alle informanter blitt lovet full anonymitet, og alle navn og gjenkjennbare episoder er derfor utelatt fra rapporten. Det hadde i utgangspunktet vært naturlig og fruktbart å kunne illustrere funn med relevante sitater i en rapport som denne, men hensynet til bidragsytere må veie tyngst. Historiene til nøkkelinformantene er svært verdifulle, og vi er takknemlig for deres bidrag, og for at de har tatt seg tid til å fortelle åpent om opplevelser og erfaringer knyttet til hets og hatefulle ytringer. Uten den tilliten hadde det ikke vært mulig å skrive denne rapporten.

Nøkkelinformantene ble bedt om å oppgi hvilke andre informanter Ipsos kunne ta kontakt med for bedre å belyse deres historie. Enkelte nøkkelinformanter ønsker ikke at *noen* skulle vite at de hadde deltatt i studien. De ønsker ikke å stå frem med sin sak av frykt for at den kan eskalere eller blusse opp igjen samtidig som de ikke ønsker å framstå som et offer som lar seg kneble av trusler eller hatefulle ytringer.

Dette gjaldt kun noen få saker og i disse tilfellene foregikk samtaler med andre informanter på et generelt grunnlag. Ved et par anledninger ble Ipsos av ulike årsaker bedt om å ikke kontakte enkelte av dem som opprinnelig var planlagt å ha med i studien. I enkelte tilfeller opplevde nøkkelinformantene at aktuelle informanter hadde vært en del av problemet og de ønsket derfor ikke at disse ble kontaktet om den aktuelle saken. I andre tilfeller ble foreslåtte informanter opplevd å være irrelevante for denne studien.

Til sammen har 32 andre informanter blitt intervjuet for på ulikt vis å belyse det nøkkelinformantene har blitt utsatt for og hvordan sakene har blitt håndtert. Ni av de øvrige informantene har også opplevd hatefulle ytringer og trusler framsatt mot seg selv, enten som del av de samme hendelsene eller i isolerte tilfeller. Erfaringer fra disse opplevelsene er tatt med i rapporten der dette er funnet relevant.

Kommuner er ulikt organisert og har til dels ulike funksjonsbenevnelser. For å anonymisere sakene, vises det til «kommunestyret», men disse er i enkelte tilfeller også fylkesting eller bystyrer.

Tabell 4.2: Oversikt over informanter i studien

Nøkkel-informanter	Kommune-direktører	Kommune-ansatte	Ord-førere	Leder lokalt partilag	Andre folke-valgte	Redaktører	Politi
10	6	5	5	2	2	1	11

4.2 Trusler og hatefulle ytringer i studien

Mange av de ti nøkkelinformantene forteller at de har **opplevd en serie med ulike truende og sjikanerende hendelser i forbindelse med en politisk sak**. De forteller om kraftige motreaksjoner både mot politiske posisjoner som er programfestet og som de har gått til valg på, og mot at de som folkevalgte politikere har endret politiske standpunkter etter valg.

Sju av de ti tilfellene denne studien har sett på handler om saker der kommunestyret må velge mellom to løsninger og der innbyggerne deles i to leire. I disse sakene har **enkelte folkevalgte blitt lagt for hat, selv om beslutningene de hetses for er resultat av åpne politiske prosesser med et flertallsvedtak bak seg**. Flere av nøkkelinformantene opplever at en presset kommuneøkonomi tvinger dem til å foreta upopulære avgjørelser. De opplever at publikums reaksjoner styres av følelser og at verken de folkevalgte eller kommuneadministrasjonen lykkes i å nå fram med saklige argumenter. Tiltak som kommunesammenslåing, bompenger, vindmøller eller skolenedleggelse begrunnes med å skulle forbedre kommunens økonomi, men viser seg å kunne skape store protester i befolkningen. Det kan handle om mange ulike ting, fra et opprør mot en defensiv politiske ledelse som har skjøvet problemer foran seg i mange år, til hat mot politikere som representerer et parti som mislikes, eller til hat mot en enkelt folkevalgt i forbindelse med behandling av en kontroversiell politisk sak i kommunestyret. Det var også tilfeller der kapitalsterke forretningsinteresser sto bak aksjonsgrupper, noe som forsterket aksjonene og gjorde opplevelsene tøffere for dem aksjonene var rettet mot.

Enkelte steder forteller nøkkelinformantene at motstanden var initiert av partikolleger eller av opposisjonen i kommunestyret, mens det **i de fleste kommunene var grupperinger utenfor det politiske miljøet som stod bak handlingene og reaksjonene**. I enkelte av kommunene i studien har personer som deltok i aksjoner under valgkampen blitt valgt inn i kommunestyret etter disse hendelsene.

Studien omfatter kvinner og menn, unge og gamle. Felles for dem er at truslene de har mottatt har gjort dem utrygge og demotiverte. **Ytringene mot en del av kvinnene i studien er i tillegg seksualiserte, dette ikke er tilfelle i ytringene framsatt mot menn**.

4.2.1 Sosiale medier er den dominerende kanalen for hets

Facebook utmerker seg som den kanalen der det meste av hetsen synes å foregå. Mange utsettes for massive mengder med ubehageligheter på egen Facebook-profil, og tagges eller omtales negativt på andres profiler. Enkelte har mottatt drapstrusler, beskrivelser av hvordan de skal plages eller dø, eller meldinger om at "noe ville skje". Andre har blitt stemplet som svikere og fått beskjed om å forlate kommunen. Vi ser også at noen har blitt **massivt plaget av aksjonspolitiske grupper på Facebook med flere tusen følgere.** På disse sidene framsettes konspirasjonsteorier fra både anonyme og åpne profiler, med påstander om korrupsjon og maktmisbruk. Hetsen kan også komme fra andre lokale folkevalgte i kommunestyret, eller til og med fra politikere i eget parti. Informanter som har vært med i politikken i flere tiår sier at de opplever at tilfeller med hatefulle ytringer har økt kraftig de senere årene og at dette kan ha med utbredelsen av sosiale medier å gjøre.

Informanter forteller at den politiske debatten innad i kommunestyresalen som regel er høvisk og respektfull, men at sosiale medier har skapt et parallelt univers der ordskiftet i mindre grad baserer seg på vanlig folkeskikk og der både innbyggere og i enkelte tilfeller også politikere deltar.

Parallelt med oppmerksomhet i sosiale medier, opplever flere å bli kontaktet med hatefulle ytringer eller trusler framsatt via e-poster eller meldinger. Disse meldingene kan være reaksjoner på det avsenderen har lest av konspirasjonsteorier på Facebook der folkevalgte tillegges ulike og gjerne skjulte motiver. Det settes opp aksjoner på Facebook der folk oppfordres til å sende personlige meldinger til navngitte lokale folkevalgte. Mange av disse meldingene er fra avsendere med falske profiler.

I tillegg til sosiale medier har hets og trusler kommet via telefonoppringninger og brev. Det kan være snakk om **anonyme, ufrankerte brev med alvorlige trusler om drap, skjending og trakassering** med mindre den folkevalgte endrer politiske posisjon i en konkret sak. Enkelte forteller at de parallelt med hets i sosiale medier har **opplevd hærverk på egen eiendom, å bli forfulgt på gaten, slått til, eller oppsøkt hjemme av demonstranter.** Andre forteller at de har opplevd ubehagelige opplevelser som **aggressiv tiltale og trakassering på gaten på hjemstedet,** og trusler framsatt i eget nærområde eller på butikken.

4.3 Det offentlige ordskiftet har blitt tøffere

Informanter i studien opplever at dagens politiske ytringsklima i kommune-Norge preges av to parallelle strømninger. Det ene er **utbredelsen av internett, digitale plattformer og sosiale medier.** Sosiale medier har flyttet grenser i det det som før ble sagt i lukkede rom skrives nå åpent på nett tilgjengelig for alle å lese. Ipsos' FoU til KS i mars 2019¹¹³ viser at internett er det fremste forum for fremsettelse av hatefulle ytringer og konkrete trusler mot lokale folkevalgte politikere. I spørreundersøkelsen svarte 43 % av de lokale folkevalgte at de har blitt utsatt for hatefulle ytringer eller konkrete trusler. Av dem som var utsatt for hatefulle ytringer, hadde tre fjerdedeler opplevd dette framsatt i sosiale medier og over halvparten hadde også opplevd dette i kommentarfelt og nettfora. Tilsvarende hadde litt over halvparten av dem som hadde mottatt konkrete trusler blitt utsatt for disse i sosiale medier og litt under halvparten hadde opplevd trusler framsatt i kommentarfelt eller nettfora.

Den andre strømningen er at Norge har blitt del av en internasjonal **bølge av mistillit mot politikere** der politikere mistenkeliggjøres og deres motiver settes i tvil. Dette skjer i mange vestlige land, og har kommet tydelig til syne ved de to siste presidentvalgene i USA. Det kan virke som en lang vei fra det amerikanske presidentvalget til norske kommuner, men vi ser en utvikling der det er mer snakk om konspirasjonsteorier og skjulte agendaer, også i norsk lokalpolitikk. Dette gjør at tonen i debatten har blitt tøffere enn hva som var tilfellet for bare 10-15 år siden. I Ipsos' spørreundersøkelse for KS mars

¹¹³ Ipsos til KS mars 2019: "Hat og trusler mot folkevalgte", s. 18-19

2019 svarte en tredel av respondentene at de trodde en meget viktig grunn bak trusselen eller den hatefulle ytringen de var utsatt for var det det *politiske partiet* de representerte.¹¹⁴

Folkevalgte i studien opplever at terskelen for hva de skal tåle av krenkelser har økt kraftig de siste årene. De opplever at samfunnet generelt, både velgere og politiet, er av den oppfatning at politikere skal tåle mer enn folk flest fordi de er politikere. Dette synet deles også av flere av de lokale folkevalgte som har bidratt i studien. Spesielt folkevalgte som jobber med kontroversielle sakfelt der beslutninger påvirker folks hverdagsliv har en bevisst holdning til at de kan være ekstra utsatte for ubehagelige ytringer. Bruken av sosiale medier gjør at flere har fått en plattform for å ytre seg og avstanden som skjermen skaper kan gjøre at folk skriver ting de ikke ville ha sagt ansikt til ansikt. Misnøyen har kanskje vært like stor tidligere, men den har ikke kommet til uttrykk i like sterk grad som nå. Det at terskelen for hva folkevalgte skal tåle er blitt høyere, kan gjøre at det i mindre grad reageres på uakseptable ytringer og ytringsformer. Flere frykter at fravær av reaksjoner gjør at avsendere av hatefulle ytringer oppfatter at deres ytringer er akseptert av samfunnet. Funnene fra denne studien samsvarer med funnene som ble gjort i Ipsos' spørreundersøkelse til lokale folkevalgte i mars 2019, som oppsummerte med følgende: *"Politikernes erfaringer og beretninger om hatefulle ytringer og trusler som de har opplevd i sitt politiske virke stiller spørsmål med både hvordan ytringsfriheten bør praktiseres i den offentlige debatten, men også hvor mye en politiker forventes å tåle innenfor rimelighetens grenser. Folkevalgte politikere har måttet håndtere utfordringer knyttet til deres synlighet i offentligheten på en helt annen måte enn politikere før dem."*¹¹⁵

Flere av nøkkelinformantene i denne 2020-studien opplever at motmaktbevegelser og **aksjonspolitikk har fått en større plass i samfunnet.** Dette gjelder særlig i politiske saker der det ikke er mulig å inngå kompromisser, der man enten er "for" eller "imot". Slike saker kan være knyttet til arealplanlegging, skolestruktur, vindmøller, innføring av bompenger, kommunesammenslåing eller liknende. I slike saker kan kommunikasjonen eskalere til et nivå der folkevalgte skjelles ut og mottar hets, hatefulle ytringer eller trusler. Aksjonspolitikken har som formål å skape en så utholdelig situasjon at beslutningstakere snur, eller at de lokale folkevalgte svertes slik at velgerne snur. Flere nøkkelinformanter opplever at fremveksten av **aksjonspolitikk er med på å gjøre den politiske debatten mer polarisert og dermed øker sannsynligheten for mer ekstreme og hatefulle ytringer.**

Det later til at flere grupperinger i befolkningen ikke forstår eller nekter å akseptere demokratiske prinsipper og prosesser. Informantene opplever at **politiske beslutninger blir personifisert ved at én folkevalgt henges ut som den ansvarlige for vedtaket, til tross for at det alltid er flertallsbeslutninger bak ethvert vedtak.** Denne manglende forståelsen gjør rollen som folkevalgt krevende og frykten for å bli stilt personlig ansvarlig for en demokratisk beslutning fører til at det kan bli fristende for enkelte å la være å fronte nødvendige og upopulære vedtak.

Et fenomen som nevnes er at **ledere bak motmaktbevegelser eller eiere av Facebook-grupper bruker "hundefløyten"**. Det betyr at deres egne ytringer ligger innenfor loven, men kan være av en slik karakter at det utløser eller oppfordrer til reaksjoner fra befolkningen som kan ligge utenfor loven. Aksjonen som sådan er da innenfor loven, mens følgerne kan framsette ulovlige ytringer som en respons på, eller opplevd oppfordring fra, aksjonen.

I utvalget for denne studien er det en overvekt av kvinnelige lokalpolitikere som har opplevd hets eller hatefulle ytringer. Flere påpeker at det **virker å trigge ekstra mye hat dersom et upopulært politisk vedtak personifiseres gjennom en kvinnelig folkevalgt.** Sterke kvinner med makt kan virke mer provoserende på enkelte enn hva mannlige politikere virker å oppleve. Hatefulle ytringer mot kvinner er også oftere seksualisert, kanskje fordi dette tradisjonelt har vært en måte å krenke og kneble kvinner på.

¹¹⁴ Ipsos til KS mars 2019: "Hat og trusler mot folkevalgte", s. 22

¹¹⁵ Ibid. s. 39

Enkelte av ytringene som har blitt framsatt mot noen av de kvinnelige folkevalgte i studien er svært seksualiserte, mens dette ikke er tilfelle i ytringene framsatt mot mannlige folkevalgte. Noen kvinner forteller at de opplever å ha mottatt hatefulle meldinger nettopp fordi de er kvinner. De stod skulder til skulder med menn da det kontroversielle vedtaket ble fattet, mens det utelukkende var kvinner som mottok trusler og hatefulle ytringer. Disse kvinnene forteller at slike **kjønnsrelaterte hatmeldinger får dem til å føle seg ekstra sårbare**. De har ikke valgt sitt eget kjønn slik de velger sine politiske standpunkt.

I Ipsos' spørreundersøkelse for KS til lokale folkevalgte i mars 2019 var det en høyere andel kvinner som hadde vært utsatt for hatefulle ytringer i sosiale medier sammenliknet med menn (hhv. 80 % og 72 %), mens det blant dem som hadde mottatt konkrete trusler ikke var noen variasjon mellom kjønn.¹¹⁶ Blant folkevalgte som hadde vært utsatt for hatefulle ytringer eller konkrete trusler var det en signifikant høyere andel kvinner som nevnte at grunnen til ytringene var deres kjønn, 32 % av de berørte kvinnene svarte dette, mot 1 % av de mannlige respondentene. Til sammenligning opplevde 3 % av de berørte folkevalgte i spørreundersøkelsen at ytringene var framsatt på bakgrunn av de folkevalgtes etniske bakgrunn.¹¹⁷ Blant deltakere i spørreundersøkelsen som oppgav at de hadde blitt reddet, var det en overvekt av folkevalgte som opplevde å ha mottatt hatefulle ytringer og trusler på grunn av sitt kjønn, sin etnisitet, sin alder eller det faktum at de var kjente personer.¹¹⁸

En tilbakemelding som går igjen, er at utbredelsen av sosiale medier oppfattes å ha påvirket **tradisjonelle medier til å bli mer "klikk-baserte" og personorienterte**. I enkelte kommuner opplever informanter at lokale medier skaper motsetninger og velger vinklinger som nærer oppunder politiske kontroverser og bidrar til å øke konfliktnivået. De opplever at mediene i dag i mindre grad driver med folkeopplysning, og gjennom sin vinkling av stoffet forsterker en personifisering av politiske saker. Flere påpeker en utvikling der saker i større grad vinkles rundt enkeltpersoner enn rundt saken i seg selv. Når mediene personifiserer en sak, ender man opp med en diskusjon for eller mot en enkeltpolitiker framfor å debattere for eller mot en politisk sak. Enkelte nøkkelinformanter i studien opplever å ha blitt personifisert med en sak i den grad at det ikke lenger er mulig for dem å delta i det offentlige ordskiftet om saken. Debatten har gått over til å handle om dem som person. De lokale folkevalgte som utsettes for dette må derfor forsvare seg selv i stedet for sitt politiske standpunkt. **Dette gjør at de opplever å miste sin ytringsfrihet, og rollen som folkevalgt blir vanskelig å utøve.**

4.4 Håndtering av trusler og hatefulle ytringer mot folkevalgte

Mange av de lokale folkevalgte som inngår i studien har opplevd å stå alene i en vanskelig situasjon mens de hadde **forventninger om at både kommuneadministrasjonen, kommunestyremedlemmer og politiet skulle bistå** dem. De er valgt til å utføre et samfunnsverv som folkevalgt, men opplever å bli stående igjen med trusler og hets mot seg selv og sin familie. Dette oppleves urimelig.

4.4.1 Berørte folkevalgte forventer praktisk bistand fra kommunen

Både folkevalgte og kommuneansatte i studien har klare formeninger om at trusler framsettes fordi folkevalgte er offentlige personer som utfører et verv for kommunen, ikke for noe de gjør privat. Sånn sett opplever flere av informantene at **truslene er å oppfatte som framsatt mot lokaldemokratiet, kommunen og kommunens styringsapparat like mye som mot dem som folkevalgt**. Enkelte kommuneansatte tar til orde for at kommunen må sørge for trygge rammevilkår dersom en skal lykkes i å opprettholde et fungerende lokaldemokrati.

Når en lokal folkevalgt mottar en grov trussel, eller en massiv sosiale medier-aksjon mot dem starter, så kan presset, stresset og redselen bli så stor at de har **behov for praktisk bistand som gjør dem i**

¹¹⁶ Ipsos til KS mars 2019: "Hat og trusler mot folkevalgte", s. 19

¹¹⁷ Ibid. s. 21

¹¹⁸ Ibid. s. 26

stand til å fortsette å utøve sitt politiske virke innenfor trygge rammer. Dette behovet omfatter alt fra tilrettelegging av en trygg arbeidsplass hvis de har dette hos kommunen, sikkerhet rundt møter, noen å snakke med, gode råd for sikker adferd blant publikum med mer.

Kun enkelte informanter forteller at det finnes rutiner i kommunen for situasjoner der folkevalgte utsettes for trusler eller hatefulle ytringer. Det at kommunene i denne studien i liten grad har etablerte rutiner for håndtering av trusler og hatefulle ytringer mot folkevalgte i beredskaps- eller kriseplaner, gjør at det kan bli opp til den enkelte kommunestyrekollega eller administrasjonsansatte å vise medmenneskelighet og hjelpe den berørte folkevalgte gjennom en vanskelig periode. Flere forteller at kommunen opprettet et ad hoc-tilbud på direkte forespørsel fra dem. Til tross for dette, føler de fleste at de har vært alene om håndteringen, noe som indikerer at det er et **gap mellom de forventingene lokale folkevalgte har og systemene som finnes i kommunene.**

Det er i denne studien identifisert tre ulike systemer som er på plass i enkelte kommuner og som oppleves å fungere tilfredsstillende når folkevalgte opplever hatefulle ytringer eller trusler:

i) Innlemmelse av trusler og hatefulle ytringer mot folkevalgte i kommunens beredskapsplan. En kommune i studien har systemer for å legge til rette for trygg arbeidsutførelse i kommunen når noen blir truet. Denne inkluderer også folkevalgte politikere. Når en ansatt eller folkevalgt mottar en trussel, iverksettes en rekke sikkerhets- og trygghetsskapende tiltak. Det kan være tiltak som å fjerne kontaktinformasjon og møtekalender fra kommunens nettsider, legge til rette for trygge møter og møteplasser og iverksette sikkerhetsmessig tilrettelegging rundt arrangement der den folkevalgte skal delta.

ii) Opprettelse av fast kontaktperson for folkevalgte å henvende seg til. I kommuner som har opprettet en fast kontaktperson i kommuneadministrasjonen opplever folkevalgte å få råd og støtte med en gang de trenger det. I studien har enkelte kommuner opprettet slike funksjoner som del av kommunestyresekretariatet eller beredskapsavdelingen. Kontaktpersonene fungerer som bindeledd til politiet og som psykososial samtalepartner for folkevalgte som er utsatt for hatefulle ytringer.

Kommuner som selv anmelder forholdet til politiet på vegne av kommunen eller lokaldemokratiet oppleves som støttende. Alternativet der den fornærmede selv anmelder forholdet som privatperson, blir av mange opplevd som feil, da ytringene er framsatt mot rollen de utøver som lokal folkevalgt og ikke mot dem som privatperson. Det at kommunen anmelder forholdet og holder i kommunikasjonen med politiet, hjelper lokale folkevalgte til å konsentrere seg om sitt virke. De forteller at dette også skaper en distanse mellom ytringene de er utsatt for og dem selv, noe som demper smerten og tapsfølelsen når saken henlegges.

iii) Tilbud om psykososial støtte gjennom kommunens bedriftshelsetjeneste. Enkelte av kommunene i studien stiller bedriftstjenesten til rådighet for folkevalgte som har blitt utsatt for hat og trusler. Dette sikrer dem nødvendig psykososial oppfølging og framstår som et godt og nødvendig tiltak. Det bidrar også til å anerkjenne den krevende situasjonen det er å leve med hets og hatefulle ytringer. Flere forteller at når de utsettes for massiv hets, hatefulle ytringer og/eller grove trusler, så går de inn i en "boble" der de ikke klarer å tenke helt klart. De har et krevende virke som skal utføres og flere forteller at de bruker all energi på oppgaven som lokal folkevalgt, og forsøker å blokkere ut det de utsettes for. Motstanden mot å ville innrømme at de hadde blitt påvirket av ytringene, og viljen til fortsatt å utøve sitt virke som tidligere, gjorde at enkelte av nøkkelinformantene ikke benyttet seg av tilbudet de ble tilbudt fra kommunen. I etterkant forteller flere at de burde hatt noen å snakke med, men at det ikke var noe de evnet å prioritere mens det hele stod på.

4.4.2 Berørte folkevalgte forventer mer støtte fra kollegaer i kommunestyret

Det oppleves svært urimelig for enkeltindivider å skulle bære den fulle belastningen for et upopulært vedtak som flertallet i det folkevalgte kollegiet står bak. Nesten alle de folkevalgte i studien føler et savn ved at de andre kommunestyrerepresentantene i liten grad har vist støtte offentlig. Samtidig setter de stor pris på all den uoffisielle kollegiale støtten de får fra andre folkevalgte.

Ipsos' spørreundersøkelse til lokale folkevalgte for KS mars 2019 bekrefter tendensen med fravær av støtteerklæringer fra andre folkevalgte. På et spørsmål til folkevalgte som har hørt eller sett andre folkevalgte bli utsatt for hets eller hatefulle trusler, svarer under 1 % at de har støttet de som opplever dette. Tilsvarende få oppgir at de har tatt tak i/snakket offentlig om hendelsene/konfrontert dem som sto bak, eller begynt å snakke om det med andre politikere.¹¹⁹

Denne studien fra 2020 inkluderer en håndfull ordførere som selv leder kommunestyret. Disse føler i stor grad på ensomhet og skuffelse over at ikke andre folkevalgte støtter dem offentlig, men kanskje snarere viker unna for selv å unngå hatefulle reaksjoner. Enkelte nøkkelinformanter, som ikke selv er ordførere, savner på den annen side støtte fra ordfører.

De fleste innser at det medfører store personlige kostnader for den enkelte folkevalgte i kommunestyret å skulle gå ut og støtte dem offentlig. Enkelte forteller at andre folkevalgte som har støttet dem utad, selv har blitt utsatt for hets og sjikane. **Mange av nøkkelinformantene forteller at de likevel hadde ønsket seg en kollektiv, offentlig erklæring fra folkevalgkollegiet som tar avstand fra ytringsformen de har blitt utsatt for.** Dette synliggjør et behov for tiltak og en bevisstgjøring av at alle vedtak som er fattet av flertallet også skal være flertallets ansvar, og ikke dyttes over på enkeltpersoner.

Folkevalgte i studien mener at kommunestyrets forretningsorden må tilpasses medlemmene. Nøkkelinformanter og ordførere i studien forteller at de har en forretningsorden for ordskiftet som vedtas av hvert kommunestyre i begynnelsen av perioden. Det er vanlig at forretningsorden blir fulgt. I noen få av kommunene i studien opplevde imidlertid informanter at forretningsorden ikke ble fulgt av alle medlemmene i kommunestyret. I ett tilfelle så de folkevalgte seg nødt til å stramme inn forretningsorden for å hindre filibustertaktikk og annen undergraving av kommunestyrets agenda fra enkeltrepresentanter.

Mange informanter vektlegger folkevalgtopplæring som viktig for å sikre en tilfredsstillende tone i ordskifte. Ikke alle kommunestyre og fylkesting gjennomfører folkevalgtopplæring, og mange steder er opplæringen frivillig. Informanter forteller at det kommer tydelig fram under ordskiftet i kommunestyresalen hvem som har deltatt i folkevalgtopplæringen og hvem som ikke har vært gjennom denne. Noen kommuner har valgt å gjøre folkevalgtopplæringen obligatorisk, og ser positive resultater fra dette. **Folkevalgtopplæringen oppleves som et godt egnet forum for å diskutere folkevalgtes ordskifte både i og utenfor kommunestyresalen.**

Enkelte kommunestyre har positive erfaringer fra løpende dialog med lokalavisen. Denne studien viser tydelig at lokalmedia spiller en sentral rolle i hvordan de politiske beslutningene omtales og er med å prege tonen i debatten. Nøkkelinformanter har opplevd at lokalavisen har deltatt i aksjonen mot dem ved å publisere redaksjonelt stoff eller leserbrev med negative personkarakteristikker. Enkelte opplever at lokalmedia bidrar til å polarisere debatten. Det har også vært tilfeller der avisen har unnlatt å slette sjikanerende meldinger i eget kommentarfelt. Resultatet er at publikum har tatt til seg vinklet informasjon fra lokalpressen og brukt dette i hets via sosiale medier. Det har i enkelte tilfeller gått så langt at folkevalgte selv har tatt kontakt med lokalavisen for å be dem rydde opp og slette hatefulle ytringer i kommentarfeltet. **Spesielt i mindre kommuner oppleves kontakten med lokalpresse som viktig.** Det finnes eksempel på at en god dialog mellom folkevalgte og avisredaktør, der avisen på lederplass

¹¹⁹ Ipsos til KS mars 2019: "Hat og trusler mot folkevalgte", s. 32

har anmodet innbyggerne om å roe seg ned, har bidratt til å skape forståelse for upopulære vedtak i en presset økonomisk situasjon. Dette viser at det er fullt mulig for media å få fram fakta og inspirere til kritisk debatt, men samtidig etterstrebe en saklig og respektfull tone.

I spørreundersøkelsen Ipsos gjennomførte for KS i mars 2019¹²⁰ framkommer det at 1 % av de spurte hadde blitt utsatt for hatefulle ytringer gjennom presse, media eller aviser. Dette kan synes svært lite. 38 % av de spurte som hadde vært utsatt for hatefulle ytringer eller konkrete trusler svarte imidlertid at de trodde måten media omtalte dem på var en *meget viktig* årsak til ytringene. 37 % oppgav den samme grunnen å være *ganske viktig*.¹²¹

I en FoU til KS i juni 2019¹²² vektla Ipsos at det ofte vil være et symbiotisk forhold mellom politikere og medier. Folkevalgte trenger mediene for at deres politikk og synspunkter skal synliggjøres, og mediene trenger de folkevalgte for å kunne informere befolkningen om politiske prosesser som foregår. På lik linje med informantene i denne studien fra 2020, opplevde også informantene til studien fra juni 2019 at medier kan skape konflikter som opprinnelig ikke er der, eller velge vinklinger som gjør at leser ikke forstår hele sammenhengen. Lokale medier som har kommentarfelter, er ikke alltid like flinke til å moderere disse og mange lokale folkevalgte har måttet tåle at uheldige uttalelser blir liggende uakseptabelt lenge på nettet. Studien i 2019 konkluderte med at folkevalgte kollegier er tjent med å ha løpende dialog med lokale medier for at det symbiotiske forholdet dem imellom skal fungere best mulig for begge parter.

4.4.3 Folkevalgte i studien har lave forventninger til eget parti

Nøkkelinformanter forteller at de setter pris på støtte fra eget politiske parti, men de har i liten grad en forventning om at partiene skal stille opp eller ta noe formelt ansvar.

Ipsos' rapport til KS juni 2019¹²³ viser at flere partier har retningslinjer som skal følges når folkevalgte utsettes for hatefulle ytringer eller trusler, men disse er svært ulikt utformet. Noen partier har sentrale kontaktpersoner, enten en ansatt eller en tillitsvalgt, som partimedlemmer kan henvende seg til hvis de utsettes for trusler eller hatefulle ytringer. Andre partier har tillagt ansvaret for dette til leder av lokalt partilag. Nøkkelinformanter i denne studien fra 2020 opplever imidlertid ikke at dette fungerer, og har heller ingen forventning til at det skal fungere. Generelt tilkjenner de folkevalgte i studien **store forventninger til kommunen, som de utfører sitt folkevalgtverv på vegne av, enn til partiene**, som de mer oppfatter som en plattform for å skape politikk. Dette gjelder på tvers av partitilhørighet.

En ung nøkkelinformant i denne studien forteller at ungdomspartiet i stor grad hadde rutiner de fulgte, og stilte opp og støttet på en helt annen måte enn det moderpartiet gjorde. Dette sammenfaller også med Ipsos' funn fra rapporten i juni 2019¹²⁴ der moderpartiene oppmuntres til å se til ungdomspartiene for god praksis med å ivareta medlemmer som utsettes for uønskede hendelser.

I denne studien fra 2020 politianmeldte et par lokallag trusler mot lokale folkevalgte medlemmer. Dette skjedde ikke som resultat av en rutine, men som en ad hoc-beslutning basert på de spesielle sakene som hadde oppstått. De fleste **lokale partilag er frivillige organisasjoner, mange svært små, og informanter i studien ser det ikke som naturlig at lokale partilag kan påta seg ansvar for å yte nødvendig praktisk og sikkerhetsmessig bistand** til medlemmer som utsettes for trusler og hatefulle ytringer.

¹²⁰ Ipsos til KS 2019: "Hat og trusler mot folkevalgte" s. 18

¹²¹ Ibid. s. 22

¹²² Ipsos til KS 2019: "Forebygging og håndtering av hat og trusler mot folkevalgte", s.19

¹²³ Ibid. s. 14

¹²⁴ Ibid. s. 18

Ordførernettverk kan gi støtte til folkevalgte på tvers av kommuner. Ipsos' rapport til KS fra juni 2019¹²⁵ viser til to gode eksempler på folkevalgtnettverk som støtter lokale folkevalgte på tvers av kommuner. Et ungdomsparti har opprettet en lukket Facebook-gruppe for alle folkevalgte medlemmer. Gruppen deler politiske saker, men kan også støtte hverandre når noen utsettes for trusler eller hatefulle ytringer. Rapporten viser også til at partier har opprettet egne nettverk for partiets ordførere på sosiale medier. Å være ordfører kan være svært ensomt fordi de ofte er den eneste fulltidspolitikerer i en kommune. I ordførernettverkene samles ordførere i samme parti fylkesvis for å gi hverandre en plattform der de kan hente støtte og gode råd. Tidligere ordførere fungerer som aktive rådgivere og støttespillere overfor nye. I denne studien fra 2020 forteller en av nøkkelinformantene om deltagelse i et slikt nettverk, og at dette har gitt både praktisk og emosjonell støtte.

Kontroversielle saker er ekstra krevende når de ikke er forankret i partiprogrammet. I studien var noen av sakene som skapte sterke reaksjoner saker som ikke hadde behandlet av alle de politiske partiene i kommunestyret eller fylkestinget. Det var også eksempel på at folkevalgte endret standpunkt fordi nye momenter i saken hadde fremkommet. En nøkkelinformant forteller at i en vanskelig politisk sak der innbyggerne manet til motreaksjoner i sosiale medier, ble det avholdt et ekstraordinært årsmøte i lokalpartiet der saken ble diskutert og et partipolitisk vedtak ble fattet. Da hadde den folkevalgte et partivedtak å forholde seg til før saken kom opp til votering i kommunestyret og dette bidro til å lette presset på den enkelte folkevalgte. Det at saken ble løftet opp på partinivå bidro til å avpersonifisere rollen til de enkelte folkevalgte og synliggjorde at dette var en flertallsbeslutning i partiet.

4.4.4 Politiet har ulik håndtering på tvers av politidistrikter

I åtte av de undersøkte historiene i studien har nøkkelinformanter hatt kontakt med politiet, og i seks tilfeller har hendelser blitt politianmeldt. Ingen av sakene har blitt stilt for retten. Én sak medførte en bot, mens øvrige saker har blitt henlagt på bakgrunn av "bevisets stilling".

Politikontakt som bindeledd mellom kommunen og politiet er en viktig trygghet for de berørte. Etter nærpolitireformen skal alle kommuner ha en politikontakt der fokus for samarbeidet er beredskap og forebygging.¹²⁶ Hvordan dette samarbeidet foregår i praksis og det enkelte politidistrikts innretning på politikontaktrollen varierer. Et politidistrikt som inngår i studien, har kommet langt i å iverksette skreddersydde ordninger for politikontakter i alle kommuner. I den aktuelle kommunen har politikontakten fast kontorplass i kommunen en dag i uka. Dette gjør at politikontakten er godt kjent og nyter høy tillit blant ansatte og folkevalgte i kommunen. Dette viste seg som svært nyttig da trusselbildet mot en folkevalgt dro seg til. Politikontakten tilbød seg å være mellomledd mellom kommunen og politiet, og mottok informasjon fra kommunen og fra den utsatte folkevalgte som ble videresendt til riktig enhet innad i politiet. Denne rollen hadde en svært positiv effekt for den folkevalgte som da slapp å forholde seg til alle de ulike enhetene innad i politiet, men kunne fortsette å utøve sin gjerning som folkevalgt mens politikontakten påtok seg all nødvendig koordinering.

I tre kommuner i studien **jobber politisk ledelse, kommuneadministrasjonen og politiet sammen om å planlegge tiltak for sikkerhet rundt den lokale folkevalgte** som har blitt truet. Dette kan være rutiner for å vise bort uvedkommende, sørge for at den utsatte folkevalgte ikke går alene i møter, ikke er alene på kontoret med mer. Politiet opplever det som konstruktivt at de tre grupperingene har tilgang til den samme informasjonen og derfor lettere kan dele den samme virkelighetsforståelsen.

Et annet felles møtepunkt mellom politi og kommune er politiråd. I denne studien forteller informanter fra to kommuner om politirådet som møtes to til fire ganger i året. I begge kommunene dreide møtene seg om det generelle klimaet og i liten grad om den enkelte folkevalgte. Det er imidlertid ikke noe i veien

¹²⁵ Ibid. s.15-16

¹²⁶ Prop. 61 LS (2014-2015), Nærpolitireformen, Kap. 5.3: "Hver kommune har minst én fast kontaktperson ved lensmannskontoret eller politistasjonen (politikontakt). Politikontakten bistår i politirådsarbeidet i «sin» eller «sine» kommuner, og fungerer som et kontaktpunkt for det forebyggende arbeidet i distriktet."

for at **politirådet inkluderer spørsmål knyttet til folkevalgtes sikkerhet**. Snarere tvert imot. I en evaluering av Politirådene gjennomført av Rambøll i 2014 heter det at: *"Kjennskap til, og gjensidig forståelse for, hverandres utfordringer, rammebetingelser og prioriteringer fremheves videre som suksesskriterier for samarbeidet i politirådet. For å oppnå dette er det viktig at partene er åpne om utfordringer, handlingsrom og begrensninger."*¹²⁷

Noen politistasjoner tilbyr rådgivning i forbindelse med mulig straffbarhet av ytringer. Åtte av nøkkelinformantene var i kontakt med politiet for å avklare hvorvidt det de var utsatt for burde anmeldes. Studien har funnet at det er stor ulikhet mellom politidistriktene i hvordan politiet tar imot og er tilgjengelig for folkevalgte og deres kontakter i kommunen. Mens politiet får ros for tilgjengelighet og støttefunksjon i tre av kommunene i denne studien, har folkevalgte i andre kommuner slitt mer med å få politiets oppmerksomhet.

Felles for flere av de folkevalgte som var blitt utsatt for trusler og hatefulle ytringer er at de opplever å ha bli utsatt for noe som "burde ha vært ulovlig". Flere reagerer på at det skal såpass mye til for at noe betraktes som ulovlig. For eksempel forteller en nøkkelinformant at politiet frarådet anmeldelser ettersom rene ønsker om å se vedkommende død og beskrive hvordan døden skal inntreffe, ikke betraktes som drapstrussel, men kun som en ubehagelig ytring det ikke er forbudt å ytre.

Det oppleves som skuffende for folkevalgte i studien at tilsynelatende hva som helst kan framsettes på sosiale medier uten at det får konsekvenser. Ifølge en informant fra politiet har jurister *svært* ulike oppfatning når det gjelder ytringsfrihet og det er store kontraster mellom politijurister og forsvarere. Informanter fra politiet forteller at **når folkevalgte spør politiet til råds om noe er innenfor eller utenfor loven kan ikke politiet svare annet enn at det vet man ikke før det har blitt testet ut i retten.**

Denne studien har avdekket at det i liten grad finnes rettspraksis om tilfeller av hatefulle ytringer eller trusler mot lokale folkevalgte og heller ikke så mange saker som gjelder rikspolitikere eller andre samfunnsdebattanter. Dette kan være noe av bakgrunnen for at politiet også gir uttrykk for at spørsmål om ytringsfrihetens grenser er krevende.

Enkelte politistasjoner tar et større og mer tydelig ansvar for sikkerheten til folkevalgte som har vært utsatt for grove trusler. Når lokale folkevalgte mottar trusler skaper det naturlig nok stor bekymring for den enkelte. Studien avdekker tilfeller der politiet tar en mer aktiv rolle og er tydelig på at de tar ansvar for sikkerheten til den som har blitt utsatt for trusler. Dette er av stor betydning for den som har blitt utsatt for trusler. At profesjonelle aktører påtar seg ansvaret for sikkerheten til den som er rammet, gjør det litt lettere for den enkelte å stå i situasjonen de har havnet i. I motsatt fall er frustrasjonen hos de folkevalgte stor over å selv måtte vurdere tiltak rundt sin egen sikkerhet.

Mens flere av nøkkelinformantene er nokså fornøyde med de rådene politiet har gitt, er noen mer misfornøyde. Enkelte forteller at de har fått råd som er såpass innskrenkende for deres daglige virke at de vanskelig lar seg gjennomføre. Det kan være å ikke oppholde seg alene på kontoret eller ikke gå alene i byen eller på gaten. Dette oppleves som umulig å etterkomme med mindre de får tilbud om livvakt. De kan ikke be andre partifeller, venner, familiemedlemmer eller ansatte om være deres livvakt, for dersom trusselen er reell, settes disse menneskenes liv også i fare. Slike råd blir derfor ikke oppfattet som konstruktive, da de folkevalgte opplever seg bundet til å ikke forlate hjemmet.

Praksis rundt anmeldelser varierer mellom politidistrikter. Denne studien har avdekket ulik praksis i forskjellige politidistrikter når det gjelder anmeldelser. Det kan handle om at den folkevalgte selv må møte på politistasjonen for å anmelde en sak, til politidistrikter der politiet selv tak i saker og starter etterforskning. Det er eksempel på kommuner som opplever å måtte forhandle med politiet for å få lov

¹²⁷ Rambøll 2014:32: "Evaluering av Politirådene"

til å anmelde trusler mot sine folkevalgte, mens flere andre kommuner har valgt å anmelde på vegne av kommunen eller demokratiet uten at politiet reagerer på dette. I ett tilfelle kom politiet selv over grove trusler framsatt mot en folkevalgt på internett og henvendte seg til den utsatte for å høre om vedkommende ønsket å anmelde forholdet.

Også i denne studien er det stor forskjell på reaksjonene til lokale folkevalgte som mottar trusler og hatefulle ytringer. **Noen ønsker at saken skal gå rettens vei, andre ønsker ikke dette.** Nøkkelinformanter oppgir ulike årsaker til at de ikke ønsker å anmelde ytringene. Det kan enten handle om at de ikke ønsker å anmelde som privatperson fordi ytringene og truslene er fremsatt mot dem som folkevalgt og derfor er å betrakte som et angrep på lokaldemokratiet. Eller det kan handle om at ytringene er fremsatt av kollegaer i kommunestyret og det er ekstra krevende å skulle anmelde egne kollegaer. En annen forklaring er at rollen som folkevalgt er så tidkrevende at det ikke er rom for å bruke tid på seg selv og sin egen sak. Eller at en frykter at en anmeldelse vil forverre situasjonen. Dette kan være tilfelle dersom den som har fremsatt truslene er en bekjent eller tilhører samme miljø som den som er utsatt for truslene. Det kan også handle om informanter som har anmeldt andre forhold tidligere, og som ikke vil gjøre dette igjen av redsel for en ny henleggelse som de oppfatter vil være en legitimering av ytringene.

I den landsomfattende spørreundersøkelsen Ipsos gjorde for KS i 2019¹²⁸ opplyste 14 % av dem som hadde opplevd hatefulle ytringer eller trusler å ha anmeldt forholdet til politiet. Blant dem som har mottatt konkrete trusler har 36 % politianmeldt forholdet. En tredel av dem som hadde anmeldt forholdene opplevde å få god oppfølging fra politiet, mens 16 % opplevde oppfølgingen som dårlig. 13 % oppgav at de følte å ha bli tatt på alvor. 24 % av sakene var blitt henlagt, mens 5 % hadde ført til domfellelse og 4 % til bøteleggelse. Av de som oppgav å ikke ha politianmeldt ytringene, svarte rundt halvparten at de ikke visste hvorfor, en tredel oppgav alvorlighetsgrad, mens rundt en av ti oppgav at saken ville blitt henlagt.

Det som har kommet fram i studien om ulikheter i praksis rundt anmeldelser politidistrikter imellom kan synes overraskende. Før politiet kan vurdere om noe skal etterforskes, må det selvsagt først bli gjort oppmerksom på forholdet. **Hvem som helst kan anmelde eller tipse om en mulig straffbar handling til politiet. Det behøver ikke å være den folkevalgte (fornærmede) selv.** Blir det imidlertid etterforskning, vil det som regel være naturlig at den utsatte folkevalgte blir avhørt. I henhold til det såkalte **"oppportunitetsprinsippet"**, kan imidlertid politiet i nokså vid utstrekning selv utøve skjønn med hensyn til hvilke saker det skal prioriteres å åpne etterforskning i. Informanter fra politiet i enkelte politidistrikter forteller at de i noen tilfeller **løser sakene direkte på "laveste nivå" ved å ta praten med dem som hetser.** Det betyr at en sak kan stoppes raskt og en unngår anmeldelse, etterforskning, eventuell påtale og straffesak. En representant fra politiet forteller at de generelt ønsker å prioritere brannslukking, dialog, problemløsning og sikkerhet framfor rettsforfølgelse. Informanten viser til et tilfelle med en av nøkkelinformantene der det hadde blitt begått klare lovbrudd som kunne ha blitt etterforsket, men hvor politiet valgte å benytte seg av "oppportunitetsprinsippet".

Dersom det etterforskes og **etterforskningen viser at det foreligger et straffbart forhold**, bestemmer straffeprosessloven § 62 at **påtalemyndigheten skal påtale** forholdet når ikke annet er bestemt ved lov. Etter samme bestemmelses annet ledd **kan påtalemyndigheten likevel unnlate å påtale** forholdet dersom det har en strafferamme på 2 år eller lavere, hvis ikke allmenne hensyn tilsier påtale. Dette unntaket vil for eksempel kunne brukes ved alminnelige trusler, der strafferammen er 1 år.

I tre av kommunene i denne studien har politiet oppsøkt avsendere av ulovlige ytringer på internett ved fysisk besøk eller en telefonoppringning. Politiet har gjort avsenderne oppmerksomme på at utsagnet er ulovlig og bedt dem om å slette det de har skrevet. Tiltaket har hatt god effekt og i de fleste tilfeller slettet vedkommende det de hadde postet og ba politiet om unnskyldning. I ett tilfelle gikk nettpatruljen

¹²⁸ Ipsos til KS 2019: "Hat og trusler mot folkevalgte" s. 34

til politiet ut på Facebook og manet til saklig debatt og viste til hva slags Facebook-posteringer som var ulovlige og hvilke straffereaksjoner slik kommunikasjon kan få.

Enkelte politidistrikter gjør enkle forundersøkelser før beslutning om eventuell etterforskning.

En henleggelse kan av enkelte oppleves som full seier for dem som har utøvd det anmeldte forholdet. Informanter fra politiet understreker at enkelte som ytrer seg i kontroversielle politiske saker gjør dette fordi de ønsker den oppmerksomhet som en mulig rettsak vil gi. I slike tilfeller kan politiet i samråd med den folkevalgte velge å la være å reise sak for ikke å gi vedkommende den oppmerksomheten han eller hun ønsker. Praksis er at dersom noe anmeldes, må det behandles av politiet. **Dersom man vil unngå en henleggelse, kan man sende et tips i stedet for en anmeldelse.**

I ett tilfelle ble en politijurist sendt ut til den folkevalgte som var blitt truet for å vurdere det lovmessige ved hendelsene. Hensikten var å gi politiet anledning til å foreta enkle forundersøkelser¹²⁹ for å avgjøre hvorvidt saken burde etterforskes. Ved denne framgangsmåten slapp den folkevalgte belastningen ved å avgjøre om forholdet skulle anmeldes eller ikke, og politiet kunne vurdere sannsynligheten for en mulig domfellelse.

Det er forskjeller mellom politidistrikter og like saker blir behandlet ulikt. Informanter fra politiet forteller at dersom sakene ikke blir henlagt, så kan en velge å benytte seg av påtaleunndlatelse¹³⁰ som laveste reaksjonsform. Politiet kan også utstede et forelegg om bot som en reaksjonsform. Dersom vedkommende vedtar boten, vil ikke saken gå videre til domstolen. I de tilfeller der saken vurderes som tilstrekkelig alvorlig kan politiet velge å etterforske en sak uten at den folkevalgte må ta stilling til hvorvidt saken skal anmeldes eller ikke.

Noen av sakene i denne studien har blitt etterforsket og senere henlagt på bevisets stilling. Berørte kan da sitte igjen med en opplevelse av at politiet ikke har brukt tilstrekkelig tid og ressurser for å ta det til retten. Informanter i politiet på sin side hevder det er svært krevende å skulle verifisere avsendere fra sosiale medie-profiler og at det er vanskelig å finne ut hvem som står bak anonyme trusler, til tross for verktøy for å kunne avdekke IP-adresser.

Enkelte politidistrikter henlegger anmeldelser om forhold med lav strafferamme umiddelbart. En informant fra politiet opplyser at det på grunn av saksmengden er vanlig at saker med lav strafferamme henlegges i felles straffesaksinntak og ikke sendes ut til politistasjonene for etterforskning.

En informant fra politiet uttaler at det ikke er lovverket som er problemet, men det at sakene bare henlegges. En kommune har anmeldt et titalls saker og tipset om et tyvetalls andre om trusler og hatefulle ytringer, og alle disse var henlagt på grunn av "bevisets stilling", også i de tilfeller der gjerningspersonene var kjente. Konsekvensen av dette har blitt at kommunen ikke lenger ser det hensiktsmessig å bruke tid på å anmelde disse sakene. En informant i en annen kommune, som selv er utdannet jurist, har ved et par anledninger bedt juridisk avdeling i kommunen om å utforme anmeldelser knyttet til drapstrusler framsatt mot folkevalgte. Informanten erfarer at uansett kvalitet på anmeldelsene så ble sakene henlagt, og kommunen sitter igjen med en opplevelse av at politiet ikke prioriterer disse saker. Erfaringene har gjort at kommunen har sluttet å bruke ressurser på politianmeldelser.

En informant fra politiet hevder det er et problem at hver sak utelukkende vurderes enkeltvis framfor å bli betraktet som et fenomen. For at det skal skje en endring vil det være avgjørende at politiet ser sakene i sammenheng og ikke minst lar sakene gå videre til rettsapparatet.

¹²⁹ Denne vurderingen gjøres ut fra Riksadvokatens rundskriv 3/99 II-4 som gir politiet adgang til å "foreta enkle forundersøkelser for å få et forsvarlig grunnlag for å avgjøre om etterforskning skal settes i verk".

¹³⁰ Laveste mulige straffereaksjon, en slags skriftlig advarsel, der forholdet oppføres på "rullebladet", men det blir ingen øvrig straffereaksjon med mindre forholdet gjentar seg.

En nøkkelinformant oppga at flere lokalpolitikere hadde et møte med politiet som opplyste om at de ikke hadde ressurser til å prioritere saker som dreide seg om sjikane, hatefulle ytringer eller hets mot folkevalgte. Politiet advarte de folkevalgte om at de ville bli nødt til å henlegge alle "slike saker", men oppfordret likevel de folkevalgte til å anmelde. Her kan det virke som at politiet selv er frustrert over situasjonen og ønsker hjelp med å endre en praksis.

Politiet er i liten grad pålagt å kommunisere med anmeldere. I denne studien fremkommer det at i tilfeller med anonyme trusler har de folkevalgte stort behov for å bli oppdatert om saken. De trenger å vite om de kan føle seg trygge eller må ta ekstra sikkerhetshensyn. Enkelte informanter fra politiet vedgår at de har et stykke å gå når det gjelder å forstå publikums frykt og respondere på en måte som samsvarer med opplevd alvorlighetsgrad.

Flere av nøkkelinformantene har mottatt grove trusler som var blitt politianmeldt, og felles for alle er at politiet ikke har oppdatert dem underveis i etterforskningen. Fra politiet sin side forklares dette med at når en anmeldelse for et strafferettslig forhold er levert, så er saken avhendet fra anmelder til politiet, og saken lever videre som en sak mellom tiltalte og myndighetene. Fornærmedes eventuelle videre rolle i saken er kun som vitne. Dette oppleves som vanskelig å forstå for dem som er rammet.

Politiet har ikke krav om å kommunisere med dem som har anmeldt noe straffbart, utover å sende et standardbrev med en tallkode som viser status i saken. Den tallkoden som later til å være mest brukt er "saken er henlagt på bevisets stilling". En informant fra politiet forteller om en praksis med å ringe fornærmede før de sender ut henleggelse. Erfaringen er at dette er til stor hjelp for fornærmede. Det gir dem større innsikt i hva politiet har gjort og årsaker til en eventuell påtale eller henleggelse. For politiet tar ikke dette mye tid og det er viktig for å opprettholde tilliten til politiet. Utfra det som har kommet frem i samtaler med nøkkelinformantene vil dette trolig oppleves positivt, og gjøre en henleggelse lettere å akseptere.

Politiet tilbyr i ulik grad sikkerhetstiltak og råd om sikkerhet. I to av tilfellene i denne studien brukte politiet mange ressurser på å trygge arrangementer og kommunehus og rådhus, patruljere den folkevalgtes lokalmiljø og være synlige i lokalsamfunnet. I en sak kom politiet hjem til den folkevalgte for å gi gode råd om sikkerhet i hjemmet, og kom ellers jevnlig innom for å sjekke at det stod bra til. Disse besøkene ga en opplevelse av trygghet og beskyttelse for familien som var under sterkt press.

I et politidistrikt fikk en folkevalgt som ba om det ikke hjelp til å vurdere sin sikkerhetssituasjon, men ble kun gitt noen helt generelle sikkerhetsråd som ikke var praktisk gjennomførbare. Opplevelsen av at politiet ikke evnet å ta en drapstruet folkevalgts sikkerhet på alvor forsterket opplevelsen av utrygghet. Det opplevdes vanskelig å måtte ta ansvar for egen sikkerhetsvurdering, noe vedkommende ikke har faglige forutsetninger for å gjøre.

Politiet innretter sitt arbeid med forebygging på ulik måte. Nærpolitireformen er gjennomført i ulik grad i de forskjellige politidistriktene. I en kommune der politidistriktet har gitt alle kommunene en tilpasset politikontakt, tok politikontakten initiativ til et felles møte med politi, administrativ og politisk ledelse i kommunen. Formålet med møtet var at alle enheter skulle ha den samme virkelighetsoppfatningen om trusselnivået mot kommunen og de folkevalgte. Slik kunne de sette i verk gode forebyggende og sikkerhetsmessige tiltak.

4.4.5 Oppsummering

Studien viser at det i saker der lokale folkevalgte utsettes for hets og hatefulle ytringer er viktig at det finnes noen rutiner og instanser som kobles på. Det handler ofte om enkle grep som kan gjøre situasjonen lettere å håndtere for den enkelte folkevalgte. Det oppfattes som positivt når kommuner har identifisert én fast kontaktperson som folkevalgte kan forholde seg til ved behov. Det oppfattes også som positivt dersom kommunen velger å anmelde saken på vegne av den folkevalgte. Tilgang til

bedriftshelsetjeneste har stor verdi. Det samme gjelder bruken av politikontakter. Det er et stort behov for at kommunestyret tar et større kollektivt ansvar for de beslutninger som fattes av flertallet og utad gjør noen grep for å vise at de står samlet om vedtaket. Det å kunne snakke med noen i politiet har en beroligende effekt. At politiet tar seg tid til å kommunisere med den enkelte om utfallet av deres anmeldelse har stor betydning for opplevelse av sikkerhet og å bli tatt på alvor.

4.5 Trusler og hatefulle ytringer har omfattende konsekvenser

Nøkkelinformantene går ikke uberørt videre etter å ha mottatt hatefulle ytringer, trusler eller blitt gjenstand for en aksjonskampanje på sosiale medier. Effektene av slike ytringer rammer ikke bare den folkevalgte, det rammer også systemisk. Familie, nærmiljø, lokalsamfunn, kommunestyre, lokalt partilag og kommuner berøres på ulikt vis. På sikt berøres også selve lokaldemokratiet.

4.5.1 Trusler og hatefulle ytringer kan ha konsekvenser for demokratiet

Folkevalgte i studien opplever at deres ytringsfrihet trues. Når det settes fram massive påstander i sosiale medier opplever nøkkelinformantene at det ikke er mulig å nå gjennom med saklig informasjon og bakgrunn for politiske vedtak. De føler at hetsen fratrukker dem deres ytringsfrihet. De opplever at falske rykter og løgn framsatt anonymt er veldig krevende å imøtegå.

Dette samsvarer med funn fra Ipsos' spørreundersøkelse til lokale folkevalgte for KS i mars 2019 der 43 % av dem som var utsatt for hatefulle ytringer og konkrete trusler opplevde at disse var framsatt for å påvirke den folkevalgte til taushet.¹³¹

Både folkevalgte og kommuneansatte i studien opplever at det er et økende problem at grupperinger i befolkningen ikke forstår eller bryr seg om hvordan de demokratiske prosessene fungerer og hvordan vedtak fattes. Disse gruppene later ikke til å respektere eller bryr seg om at politiske beslutninger handler om et flertall fra demokratisk valgte representanter. I stedet for tvinger noen egen vilje gjennom for å lage støy, ubehageligheter og skape en så uutholdelig situasjon at beslutningstakerne snur, selv om et flertallsvedtak er fattet på lovlig vis.

Noen av nøkkelinformantene forteller om en "skitten" valgkamp der velgere blir servert løgner og konspirasjonsteorier. De opplever at nesten hva som helst kan framsettes lovlig på Facebook, og de har verken makt eller midler til å klare å korrigere dette bildet. At det tilsynelatende er lovlig å offentlig framsette løgner om andre, gjør at noen av de folkevalgte opplever stor frustrasjon og mister sitt engasjement.

At hatefulle ytringer på sosiale medier kan bidra til å redusere folks ytringsfrihet er også funn som har blitt gjort i forskningen. I en artikkel om omfang av hatefulle ytringer viser Fladmoe og Nadim at *"hatefulle ytringer i noen tilfeller representerer en sosial begrensning på ytringsfriheten, og at denne begrensningen er sterkere for enkelte grupper."*¹³² Funnene gjelder særlig for minoriteter, og tendensen er sterkere for kvinner.

Aksjonspolitik er med på å undergrave demokratiet og legitimere politikerforakt. Informanter i studien opplever at konspirasjonsteorier og politikerkaraktistikker sår tvil om de folkevalgtes motiver. Dette svekker tilliten til det demokratiske systemet i befolkningen, og for de folkevalgte er det krevende å forholde seg til at såpass mange innbyggere ikke bryr seg om eller godtar de demokratiske spillereglene. At konspirasjonsteorier, personangrep og kampanjer blir akseptert som "ytringsfrihet" opplevdes som undergravende for demokratiet. I flere av sakene har aksjonene skjedd etter et

¹³¹ Ipsos til KS 2019: "Hat og trusler mot folkevalgte" s. 24

¹³² Institutt for Samfunnsforskning Rapport 2017:07, "Offentlighetens grenser: Hovedfunn for prosjektet Status for ytringsfriheten i Norge 2015-2017", s 16 (Fladmoe, Audun, Nadim, Marjan: Omfang og konsekvenser av hatefulle ytringer i sosiale medier).

flertallsvedtak i kommunestyret og bærer preg av omkamp. Flere informanter er tydelig på at det oppleves som feil å skulle behandle en sak gjentatte ganger når saken er vedtatt i kommunestyret, bare fordi et mindretall lager masse bråk. Dette er en utvikling som kan true den demokratiske modellen. Facebook-grupper som framsetter konspirasjonsteorier blir lest av mange, og **nøkkelinformanter opplever at deres integritet undergraves** når de i vanlig sosialt samvær blir konfrontert med anklager som er framsatt mot dem på sosiale medier.

Aksjonspolitikkk bidrar til å ta fokus vekk fra kommunens rolle. Nøkkelinformanter opplever at aksjonspolitikkk bidrar til at folk lar seg rive med og får steke sympatier for en enkeltsak, og mister det store bildet som kommunens økonomi og plikt til å levere lovpålagte tjenester. **I ytterste konsekvens kan aggressiv aksjonspolitikkk føre til at folkevalgte ønsker å slutte som politikere.** I to kommuner ble hetsen mot folkevalgte som hadde vedtatt kontroversielle tiltak så hard fra både publikum og andre folkevalgte at flere i kommunestyret takket nei til gjenvalg og valgte å gå ut av politikken.

Det framkommer i studien at det ikke er enkeltepisoder, men *kombinasjonen* og omfanget av hets, hat, sjikane, usaklighet, løgn, og forakt for demokratiske spilleregler som gjør at folkevalgte mister lysten til å drive med politikkk. Det tar på at ens integritet trekkes i tvil og at publikum synes å tro på konspirasjonsteorier. Når i tillegg noen folkevalgte opplever fysisk hærverk gjør det at selv de mest rutinerne og hardhudete folkevalgte kan miste sitt engasjement. I den landsomfattende spørreundersøkelsen til lokale folkevalgte for KS i mars 2019 fant Ipsos at det blant de som *selv hadde vært utsatt for hatefulle ytringer eller trusler* var 15 % som hadde bestemt seg for å slutte som politiker og 52 % som hadde vurdert dette.¹³³

Folk kvier seg for å påta seg politiske verv. En nøkkelinformant forteller at en konsekvens av den harde debattlinjen er at folk kvier seg for å påta seg politiske verv i kommunen. Der det tidligere var en kamp om posisjonene øverst på kommunestyrelisten, er det nå vanskelig for partiene å få folk til å stille. I følge flere nøkkelinformanter er det nå folk rundt dem som er tydelige på de ikke ønsker å engasjere seg politisk etter ha vært vitne til hva folkevalgte i kommunen har vært utsatte for. Disse funnene underbygges av spørreundersøkelsen for KS fra mars 2019, hvor 14 % av alle respondentene oppga at de hadde vurdert å slutte som politiker og 5 % hadde bestemt seg for å slutte som politiker *som følge av at de hadde opplevd at andre folkevalgte hadde fått rettete hatefulle ytringer eller trusler mot seg.*¹³⁴

Folkevalgte endrer sitt politikervirke. Når det framsettes trusler, er noe av det første som skjer i mange tilfeller at kontaklinformasjonen til vedkommende fjernes fra kommunen og partiets hjemmeside. At en folkevalgt ikke skal være tilgjengelig for innbyggerne strider mot politikerrollen. Videre har trusler og sjikane medført råd fra politiet om ikke å være alene på kontoret, ikke tale i en forsamling med mindre man kan stå med ryggen mot en vegg og ha noen man kjenner som følger med i nærheten. Det har også blitt innført sikkerhetstiltak i rådhuset som hindrer generell adgang, møter har blitt avlyst mellom folkevalgte og innbyggere, og folkevalgte har fått politibeskyttelse på offentlige tilstelninger, som første eller syttende mai.

Folkevalgte kvier seg for å delta i det offentlige ordskiftet. Etter å ha blitt utsatt for trusler har flere nøkkelinformanter sagt at de kvier seg for å uttale seg i lokale medier og unnlater å delta i ordskiftet utenfor kommunestyresalen. En lokalavisredaktør fortalte at de ønsket å legge til rette for politisk debatt utenfor kommunestyresalen, men at folkevalgte ikke lenger deltok fordi debattklimaet var blitt så hardt. Tendensen til å kvie seg for å ta ordet når debattklimaet blir for hardt samsvarer med funn fra forskning. I en artikkel om "Taushetsspiraler i norsk offentlighet?" konkluderer Fladmoe og Steen-Johnsen med at *"oppfatninger om andres meninger i noen tilfeller representerer en sosial begrensning på ytringsfriheten. I mange tilfeller behøver ikke dette være kontroversielt, og det kan like gjerne henspille på hvordan mennesker som sosiale vesener tilpasser seg hverandre. Men på et strukturelt nivå kan det være*

¹³³ Ipsos til KS 2019: "Hat og trusler mot folkevalgte" s. 30

¹³⁴ Ibid. s. 32

*problematisk dersom en side av en sak ikke uttrykkes og belyses i tilstrekkelig grad.”*¹³⁵ Over halvparten av de berørte i spørreundersøkelsen til Ipsos for KS fra mars 2019 informerte om at ytringene eller truslene hadde begrenset deres talefrihet rundt et politisk tema, herunder bidratt til at de unnlot å engasjere eller uttale seg i en spesifikk sak eller saksfelt, og nølte med å stå frem med et bestemt standpunkt.¹³⁶

Sosiale medier gjør at noen velgere får mer ensartet informasjon enn tidligere. En informant forteller at flere av velgerne ved forrige valg utelukkende benyttet Facebook som informasjonskilde, fordi dette var gratis. Det at sosiale medier som Facebook bruker algoritmer til å velge ut informasjon som passer til den enkeltes profil, kan skape et nyhetsbilde som bidrar til økende polarisering av befolkningen. Det koster penger å abonnere på redigerte aviser og når grupper i befolkningen ikke har tilgang til disse mediene er det en fare for at folk ender med å leve i ”parallele virkeligheter”.

I Ipsos' FoU til KS fra mars 2019 oppsummeres det med følgende: *”Med utviklingen av moderne kommunikasjonsteknologi og utbredelsen av nye arenaer for kommunikasjon har det vokst frem nye del-offentligheter med en egen særegen dynamikk og debattkultur. I undersøkelsen peker de folkevalgte politikerne nettopp på sosiale medier og kommentarfelt på nett som de viktigste plattformene for fremsettelse av hatefulle ytringer eller trusler. Disse offentlighetene er ofte uredigerte og usensurerte, og på mange måter både utfordrer og utvider grensene for ytringsfriheten. Selv om slike fora på den ene siden kan ses som en demokratisk pluralisering av ytringer og meninger, gir dette samtidig filtrerte meningsmangfold og økte muligheter for å være anonym – som muligens kan føre til at man tar mindre ansvar for ens egne språkhandlinger. I siste instans kan dette bidra til å øke tilbøyeligheten til å ytre seg hatefullt mot folkevalgte politikere, samtidig som det gjør det vanskeligere å identifisere dem som fremmer hets og trusler.”*¹³⁷

Folkevalgte får mindre tillit til politi og rettsapparat. Flere av nøkkelinformantene i studien sitter med en opplevelse av at andres ytringsfrihet teller mer enn deres egen. Det at nær sagt alt kan ytres mot en folkevalgt uten at later til å få noen konsekvenser, gjør at informantene mister troen på at rettssystemet kan gi dem beskyttelse. En informant sier at når ingen reagerer og sakene bare henlegges, så oppleves dette å være et direkte signal til befolkningen om at folkevalgte skal tåle trusler og hatefulle ytringer.

Etter at den nye straffeloven (av 2005, i kraft fra 2015) kom, er ikke ærekrenkelser lenger straffbare. Politiet har derfor ingen rolle når det gjelder ærekrenkelser. Mange av informantene opplevde at det var urimelig at grove æreskrenkelser kunne framsettes uten at dette medførte en straffereaksjon. Funn fra studien antyder at få folkevalgte kjenner til adgangen alle har til å gå til privat søksmål for sivilrettslig erstatningsansvar etter skadeserstatningsloven.

Når politiet henlegger uten å kommunisere med de folkevalgte, opplever de at deres saker ikke er prioriterte av politi og påtalemyndighet. Flere nøkkelinformanter deler at de har følt seg oversett og ikke tatt på alvor av politiet når politiet kun kommuniserer gjennom å sende et standardbrev med kode om henleggelsesårsak, uten å kommunisere individuelt med den enkelte. Både nøkkelinformanter og informanter fra politiet forteller at politiets kommunikasjonsform er med på å redusere folkevalgtes tillit til politiet.

Publikum opplever at henleggelse sender et signal om at hatefulle ytringer og trusler ikke er ulovlig. Informanter fra politiet sier det skal et visst omfang og en særlig alvorlighetsgrad til for at politiet skal etterforske trusler. De sier videre at hvis ikke påtalemyndighetene er hundre prosent sikre på at de kan vinne en rettsak, så vil de ikke ta ut tiltale, og henlegger saken. Det skal dermed svært mye til før

¹³⁵ Institutt for Samfunnsforskning Rapport 2017:07, ”Offentlighetens grenser: Hovedfunn for prosjektet Status for ytringsfriheten i Norge 2015-2017”, s. 24.

¹³⁶ Ibid. s. 30

¹³⁷ Ipsos til KS 2019: ”Hat og trusler mot folkevalgte” s. 39

hatefulle ytringer fører til domfellelse. Nøkkelinformanter opplever at den strenge bevisbyrden som gjør at ytringer på sosiale medier nærmest er umulig å dømme, gir et signal om at man kan komme unna med å skrive hva som helst på nettet uten å bli straffet. De opplever at henleggelsesfungerer som et signal til dem som sender hatefulle meldinger om at denne type kommunikasjon er akseptert.

Henleggelsesfungerer til at færre anmelder hendelsene. Folkevalgte i studien som fikk beskjed om at politiet ikke hadde ressurser til å prioritere saker om hatefulle ytringer, valgte å ikke bruke tiden sin på å anmelde. **Flere som har fått saken sin henlagt forteller at de ikke vil anmelde igjen.** Samtlige av de elleve informantene fra politiet i studien ønsket imidlertid at folkevalgte skulle anmelde alle slike forhold, for å unngå at det blir "mørketall". En informant fra politiet forteller at parallelt med at ordskiftet har hardnet til og ærekrenkende uttalelser og sjikane har blitt mer vanlig, så har antallet anmeldelser gått kraftig ned de siste 5 årene.

4.5.2 Aksjonspolitikk kan splitte lokalsamfunn

Lokalsamfunn endrer sin karakter. Politisk kontroversielle saker som splitter et lokalsamfunn og får innbyggere til å skjelle ut, sjikanere og trakassere folkevalgte på nettet og i det offentlige rom, kan endre et lokalsamfunn i lang tid fremover. Informanter forteller at de har begynt å gå omveier for å unngå å møte enkelte innbyggere på gaten eller i butikken. De erfarer at såre følelser sitter i lenge.

Folk flest kvier seg for å ta del i ordskiftet. En redaktør fortalte at innbyggere i lokalsamfunnet ikke lenger turte å mene noe i offentlighet etter at responsen i en sak hadde vært voldsom. Redaktøren viste til at vi står i en situasjon der "ytringsfrihet" dreper "ytringsønsket". Det er eksempel på at vanlige borgere ikke lenger orket å delta i ordskiftet om politiske saker i kommunen fordi de ville skjerme seg mot negativ oppmerksomhet og personkarakteriserende motmeldinger.

4.5.3 Trusler og hatefulle ytringer mot folkevalgte kan koste kommuner dyrt

En informant i en kommune forteller at ressurser til beredskapsrådgivning og -tiltak har økt betraktelig de senere årene på grunn av trusler, og viser til at for litt over ti år siden så stod alle rådhus i landet åpne, mens det nå er et sikkerhetsregime overalt. Dette har å gjøre med større endringer i samfunnet som sådan, der økt grad av trusler rettet mot lokale politikere er en trend blant mange.

I denne studien har det i enkelte saker vært oppfordringer på nett om å utføre hæververk mot rådhus, gjennomføre voldelige demonstrasjoner, sende trusselbrev til kommunen eller fremtredende politikere. Dette har medført at noen kommuner har måttet gjøre omfattende investeringer og omlegginger i arbeidsform for å ivareta sikkerheten til ansatte og folkevalgte.

4.5.4 Trusler og hatefulle ytringer skjer også mellom folkevalgte i kommunestyret

Nøkkelinformanter forteller at lokale valgkamper tradisjonelt har dreid seg om saklig uenighet i prioriteringer mellom politikere. I tre av kommunene i denne studien var det imidlertid folkevalgte selv som sto bak sjikane og hets av andre folkevalgte. Dette gjør det svært krevende å ha et kollegialt forhold inne i kommunestyresalen når de utenfor opplever å bli sjikanert av de samme personene.

4.5.5 Trusler og hatefulle ytringer preger de folkevalgtes liv

Lever i frykt. Nøkkelinformanter forteller om frykt og angst. Noen mister nattesøvn, og står opp om natten og sjekker dørlåser. Andre går inn i en «boble» og sliter med å forholde seg til hverdagen. Det skaper angst å leve med usikkerheten om man lever i fare eller ikke og å leve med trusler uten å vite hvem avsender er. Dette samsvarer med hva Ipsos fant i sin spørreundersøkelse for KS i mars 2019, der over halvparten av de folkevalgte som fortalte at de hadde endret adferd (228 respondenter) på grunn av hatefulle ytringer eller konkrete trusler sa de hadde redusert sine sosiale aktiviteter, en tredel var bekymret for å være ute i offentligheter, en av fem sa de var engstelige for egen sikkerhet, og rundt

en av ti hadde økt sikkerheten hjemme og på jobb, var redde for å kunne bli fysisk angrepet, eller var bekymret for å være alene hjemme.¹³⁸

”Hundefløyteeffekten” oppleves for flere av nøkkelinformantene som noe av det mest skremmende. De forteller at det ikke nødvendigvis er de menneskene som står bak Facebook-sidene, aksjonene eller demonstrasjonene de er mest redde for, men tanken på at psykisk ustabile mennesker skal la seg egge til å utgjøre en reell trussel. Dette skaper en generell frykt blant flere nøkkelinformanter i studien, og gjør at de er usikre på om det er trygt å bevege seg ute, delta på stands og liknende.

En folkevalgt forteller at vedkommende i begynnelsen leste kommentarer og lo høyt for seg selv og tenkte at folk var gale, men at det etter hvert begynte å gå inn på vedkommende. Samtidig forteller flere at de ønsker å holde maska utad for ikke å vise svakhet, da dette vil kunne tolkes som at de gir etter for mobben. Flere informanter forteller at det ikke er uvanlig at folkevalgte utsettes for hatefulle ytringer og trusler, men at de fleste velger å ikke snakke om det.

Hverdagslivet endres. Trusler og vedvarende sjikane medfører at mange opplever en praktisk inngripen i hverdagen. I denne studien har folkevalgte måttet bytte låser på inngangsdøren, installere alarm, leve med politipatrulje i nabolaget, bruke voldsalarm, bytte bolig eller bil samt unngå offentlige tilstelninger, offentlig transport eller å gå ut alene.

Folkevalgte kan få et anstrengt forhold til eget lokalsamfunn. Lokale folkevalgte er en del av sine lokalsamfunn. Noen forteller at da de ble lagt for hat, så ble både naboer, foreldrene til barnas lekekamerater og egne venner berørt. Denne situasjonen synes å være spesielt krevende i små kommuner der alle kjenner alle. Å ikke kunne gå på nærbutikken eller delta på barnas fritidsarrangementer uten å bli skjelt ut eller spyttet etter gjør det svært krevende for dem det gjelder.

Håndteringen overlates til den folkevalgte alene. Selv om flere av kommunene i studien utviklet enkelte tiltak for å bistå de berørte folkevalgte, så klarte få av kommunene å tilfredsstille de folkevalgtes forventninger. Nøkkelinformantene forteller at de i overraskende stor grad følte seg overlatt til seg selv. Folkevalgte som har mottatt drapstrusler opplever det som både farlig og absurd at de blir sittende alene med ansvaret for å vurdere sin egen sikkerhet. Flere forteller at det er utmattende å både måtte håndtere frykten, politikontakten og alt det praktiske, og samtidig ivareta sitt ansvar som politiker. Denne situasjonen gjelder for både små og større kommuner i studien.

Kvinner opplever å bli angrepet på grunn av sitt kjønn og føler seg ekstra sårbare. Noen av ytringene som har blitt framsatt mot kvinnelige folkevalgte i studien er svært seksualiserte. Kvinnene opplever at de mottok de hatefulle ytringene nettopp fordi de var kvinner. De forteller at dette får dem til å føle seg ekstra redde og sårbare.

Familien blir skadelidende. At ens egne politiske standpunkter truer sikkerheten til barn, ektefelle og foreldre oppleves veldig tøft. En fjerdedel av respondentene i Ipsos' spørreundersøkelse for KS fra mars 2019 som hadde endret adferd på grunn av hatefulle ytringer og trusler (228 respondenter) oppgav at de hadde blitt engstelige for sikkerheten til sine nærmeste.¹³⁹ I årets studie fra 2020 fremkom det at barn av utsatte folkevalgte har flyttet et annet sted på grunn av trusler. Barna må lese og forholde seg til karikerte eller usanne påstander om moren eller faren på sosiale medier, og tvinges til å forsvare sine foreldre i sosiale settinger. Foreldre har blitt oppsøkt av mobb, familiemedlemmer har blitt fysisk angrepet og de folkevalgtes nabolag har blitt politiovervåket. Barn må leve med angsten om at det kan skje noe forferdelig med deres mor eller far. En av de folkevalgte i denne studien ga opp sin mangeårige politiske karriere på grunn av belastningen det påførte familien.

¹³⁸ Ipsos til KS 2019: ”Hat og trusler mot folkevalgte” s. 30

¹³⁹ Ibid. s. 30

4.5.6 Oppsummering

Studien viser at opplevelser med hets og hatefulle ytringer får mange konsekvenser for den som opplever dette, først og fremst gjennom at de blir demotivert og vil trekke seg fra sitt politiske virke. I tillegg er det mange som får dårligere livskvalitet, de opplever sin ytringsfrihet som begrenset og det er en krevende situasjon for hele familien å leve med trusler og hat. Det kan være vanskelig og fortsette å bo i kommunen, spesielt dersom det er små forhold.

I et større perspektiv er konsekvenser vel så alvorlige. Folk kan kvie seg for å ta del i ordskiftet, og det kan bli vanskeligere å få kandidater til å stille til valg som lokalpolitiker. Dersom en ikke evner å håndtere hatefulle ytringer og trusler på en tilfredsstillende måte vil det kunne bli en trussel mot lokaldemokratiet slik vi kjenner det i dag.

5. Mulige lovendringer for å styrke folkevalgtes vern

Det er identifisert et visst misforhold mellom lokale folkevalgte som inngår i studien sin egen opplevelse av å utføre et verv for demokratiet, og at lovverket og håndhevelsen av dette ikke gir dem annet vern mot hatytringer, trusler mm. enn det som gjelder for alminnelige borgere. Lokale folkevalgte har som sådanne ingen arbeidsgivere og er ikke omfattet av arbeidsmiljøloven. I studien har flere informanter etterspurt et særskilt vern for folkevalgte som utøver sitt verv for lokaldemokratiet.

Studien har også vist at det er svært lite rettspraksis om hatytringer, trusler mm. mot lokale folkevalgte. Dette kan både skyldes at saker ikke anmeldes og at de sakene som anmeldes enten henlegges eller avgjøres ved forelegg. Studien avdekker en oppfatning blant deltakende lokale folkevalgte om at hatytringer, trusler mm. mot dem ikke er et generelt prioritert felt hos politiet (med mindre den folkevalgte tilhører en av de gruppene som omfattes av diskrimineringsgrunnlagene i straffeloven § 185 om diskriminerende og hatefulle ytringer). Hatytringer, trusler mm. mot lokale folkevalgte følges heller ikke opp av et sentralt organ, slik det gjøres for blant stortingspolitikere, der Politiets sikkerhetstjeneste (PST) har ansvaret.

Videre oppleves det som et savn blant kvinnelige lokale folkevalgte som inngår i studien som har mottatt sterkt seksualiserte trusler at kjønn ikke er et eget diskrimineringsgrunnlag i straffeloven.

Både folkevalgte og kommuneansatte i studien anser at kommunen (eller fylkeskommunen) bør ha et ansvar for å bistå de folkevalgte når de opplever hatytringer, trusler mm. som følge av utøvelsen av sitt verv i kommunen. Noe slikt ansvar er ikke formelt nedfelt i kommuneloven i dag.

5.1 Mulige lovendringer for å bedre rettsvernet for lokale folkevalgte

Ytringsfriheten i et liberalt demokrati innebærer at alle gis rett og adgang til å delta i et aktivt og kritisk ordskifte. Utgangspunkt er derfor at det skal legges til rette for et bredt meningsmangfold, herunder en aktiv og kritisk offentlighet. Lokale folkevalgtes adgang til selv å utøve sitt demokratiske verv, uten å bli utsatt for rettsstridige angrep, er også en viktig bærebjelke i prinsippet om et liberalt demokrati. Det kan være en hårfin balansegang mellom ivaretagelsen av både de folkevalgtes og deres kritikeres ytringsfrihet, og samtidig verne de folkevalgte mot angrep i form av ytringer som truer deres evne til å utøve sitt verv som folkevalgt.

Nedenfor drøftes mulige lovendringer som kan foretas for å bedre lokale folkevalgtes vern, uten å utfordre grensene for allmennhetens grunnlovfestede ytringsfrihet. Drøftelsen omfatter også lovendring som informanter har lansert, men som etter vår vurdering ikke vil være forenlige med ytringsfriheten (jf. pkt. 5.1.4 nedenfor).

5.1.1 Verne lokale folkevalgte på lik linje med nasjonale folkevalgte

Lokale folkevalgte som inngår i studien opplever at de utfører en plikt for lokaldemokratiet, men betraktes som privatpersoner av loven når de utsettes for hatytringer, trusler mm. på grunn av det demokratiske vervet de utfører.

Lokale folkevalgte har etter gjeldende rett det samme vern mot hatytringer, trusler mm. som enhver annen borger. Det finnes ikke straffebestemmelser som gir dem noe særskilt vern. Er man derimot statsråd eller medlem av Stortinget, omfattes man av det særskilte vern som er gitt i straffeloven § 115 om angrep på de høyeste statsorganenes virksomhet (og § 116 om de grove tilfellene av slike angrep).

Straffeloven § 115 lyder slik:

Med fengsel inntil 10 år straffes den som ved bruk av makt, trusler eller på annen rettsstridig måte volder fare for at Kongen, Regenten, regjeringen, Stortinget, Høyesterett eller Riksretten, eller et medlem av disse institusjonene, hindres eller påvirkes i sin virksomhet.

Det materielle vernet mot for eksempel trusler er ikke videre etter straffeloven § 115 enn etter den alminnelige bestemmelsen om trusler i straffeloven § 263. Den **praktisk viktigste betydningen** av at stortingspolitikere, men ikke lokale folkevalgte, er omfattet av straffeloven § 115, er **at ansvaret for å etterforske og påtale** alminnelige trusler ligger hos det enkelte politidistrikt, mens ansvaret når det gjelder straffeloven § 115 (og § 116) ligger hos **Politiets sikkerhetstjeneste** (PST). Dette innebærer blant annet at det for stortingspolitikernes del er ett sentralt organ som har ansvaret for, og dermed oversikt over, alle saker som gjelder trusler mot blant annet stortingspolitikere. I tillegg har PST (i politiloven kapittel III) særskilte fullmakter, blant annet til å bruke inngripende tvangsmidler som kommunikasjonskontroll i rent forebyggende øyemed før noe straffbart er begått, for å undersøke om noen forbereder visse straffbare handlinger.¹⁴⁰ PST har dessuten som prioritert oppgave å forebygge at stortingspolitikere utsettes for trusler og annen rettstridig adferd. Dette står i motsetning til det alminnelige politiet som i dag etterforsker saker mot lokale folkevalgte. Alminnelig politi må holde seg til straffeprosesslovens regler om etterforskningsmetoder som først blir tilgjengelige når det foreligger mistanke om en allerede begått straffbar handling. Slik sett har stortingspolitikere et praktisk sett langt sterkere vern mot trusler enn hva lokale folkevalgte har.

At lokale folkevalgte ikke er omfattet av straffeloven § 115, synes av bestemmelsens historikk først og fremst å ha å gjøre med at bestemmelsen (og dens forløper i straffeloven av 1902 § 99) er satt til vern av rikets selvstendighet og våre øverste, konstitusjonelle statsorganer; regjeringen, Høyesterett og Stortinget som institusjoner. Dette gjenspeiles i både bestemmelsens overskrift og i at den er inntatt i straffelovens kapittel 17 om vern av Norges selvstendighet og andre grunnleggende nasjonale interesser. Når bestemmelsen imidlertid verner ikke bare institusjonene, men også institusjonenes medlemmer, er det av lovgiver begrunnet med at trusler med mer mot dem på grunn av deres virke som sådanne, bidrar til å beskytte demokratiet. Dette ble brukt som begrunnelse av Justis- og beredskapsdepartementet da den delen av bestemmelsen ble foreslått videreført i ny straffelov:

«Det bør fortsatt være slik at en krenkelse av enkeltmedlemmer av Stortinget og regjeringen med det formål å hindre deres virksomhet som sådan, er å anse som krenkelse av de konstitusjonelle myndigheter. Å verne slike medlemmer bidrar til å beskytte demokratiet.»¹⁴¹

I dette perspektivet – å beskytte demokratiet – slår begrunnelsen for å gi stortingspolitikere et særskilt vern prinsipielt like mye til overfor lokale folkevalgte. Å innlemme lokale folkevalgte i straffeloven § 115 (og § 116) vil kunne gi dem et bedre praktisk vern enn dagens ordning. Om Norges selvstendighet ikke trues av rettstridige angrep på lokale folkevalgte, trues likevel en vesentlig bestanddel av vårt demokrati; retten og plikten til å inneha verv som lokal folkevalgt. Det finnes derfor god grunn til å vurdere å inkludere medlemmer av kommunale og fylkeskommunale folkevalgte organer i den kretsen av personer som er vernet av straffeloven §§ 115 og 116.

Fra 2016 ble lokalt selvstyre grunnlovfestet, i Grunnloven § 49. At lokalt selvstyre på den måten har fått konstitusjonell status, gjør lokale folkevalgte juridisk sett enda viktigere for demokratiet enn tidligere – noe som styrker argumentet for å innlemme dem i straffeloven §§ 115 og 116.

Dersom også lokale folkevalgte innlemmes i §§ 115 og 116 og med dette kommer inn under PST sitt mandat, ville et annet behov hos lokale folkevalgte også kunne bli oppfylt, nemlig å få **trusselvurderinger og sikkerhetsutredninger med spesifikke råd til hvordan de skal forholde seg**

¹⁴⁰ Herunder overtredelser av straffeloven § 115, jf. politiloven § 17d.

¹⁴¹ Jf. følgende uttalelse i Ot.prp. nr. 8 (2007-2008) pkt. 7.6

til trusler de har mottatt og truende situasjoner de står i. Det var et savn blant noen av de folkevalgte som inngikk i studien som hadde mottatt drapstrusler at politiet ikke bistod dem tilstrekkelig med råd og veiledning til hvordan de skulle forholde seg til situasjonen. Studien viste at i trusselsaker var det vel så viktig for folkevalgte å bli beskyttet og ivaretatt som at politiet foretok etterforskning.

I studien var det svært store forskjeller på hvilken oppfølging politiet gav til den enkelte i forhold til hvilket politidistrikt hendelsen skjedde i. I noen tilfeller stilte politiet opp og ga råd om sikkerhet og satte i verk trygghetstiltak, mens i andre tilfeller fikk ikke lokale folkevalgte som har opplevd samme type trussel noe støtte fra politiet i det hele tatt. **Dersom lokale folkevalgte blir PSTs ansvar, vil dette også kunne medføre en større grad av likebehandling på tvers av landets kommuner og fylkeskommuner.**

En samling av alle slike saker hos PST vil øke deres fenomenforståelse, noe som vil gjøre slike saker enklere å etterforske og påtale etter hvert som man får flere av dem. En slik lovendring vil dermed mest sannsynlig medføre nasjonale besparelser i forhold til dagens ordning der hvert politikammer er ansvarlig for å etterforske slike saker i sitt nærmiljø.

Av utilsiktede konsekvenser kan man tenke seg at også andre grupper av stor betydning for landets demokrati kunne ønske seg å bli beskyttet av PST. Økonomisk vil en spesialisering med stor sannsynlighet lønne seg. Hva det eventuelt ville ha å si for PST rent organisatorisk å skulle omfatte nye grupper faller utenfor rammene til denne utredningen å vurdere.

5.1.2 Hovedregel om plikt til å påtale hatytringer, trusler mm. mot lokale folkevalgte

Det er få avgjørelser i domstolene som gjelder straffbare ytringer mot lokale folkevalgte. Hvis man imidlertid følger med i dagspressen, eller foretar enkle søk i Google, er det lett å se at straffbare ytringer mot lokale folkevalgte synes å være svært utbredt. Det er sannsynlig at det er mange ulike faktorer som til sammen gjør at det er lite rettspraksis på området.

En grunn er at svært mange lokale folkevalgte av ulike årsaker ikke anmelder slike saker. Mange saker løses på et lavere nivå enn domstol, ved et uformelt varsel, påtaleunntatelse, eller et forelegg. Av saker som når domstolene, er det få saker som går lenger enn til tingrettene, og få slike dommer registreres dermed i Lovdata. Politiet har ulike grunner til ikke å etterforske slike saker, som "opportunitetsprinsippet" som gir dem adgang til selv å prioritere hensiktsmessighet opp mot ressursbruk. I denne studien har både folkevalgte, kommuneansatte og politi fortalt at svært mange anmeldelser om trusler og hatefulle ytringer mot lokale folkevalgte henlegges. **For at flere saker om trusler og hatefulle ytringer mot lokale folkevalgte skal prioriteres av politiet, kan et bidrag være å foreta en endring av straffeprosessloven § 62a.**

Straffeprosessloven § 62a regulerer når påtalemyndigheten henholdsvis skal påtale straffbare handlinger og når den kan unnlate å påtale dem.

Straffeprosessloven § 62a lyder slik:

Den offentlige påtalemyndighet skal påtale straffbare handlinger når ikke annet er bestemt ved lov.

For overtredelse av straffebud med en strafferamme på 2 år eller lavere kan påtale unnlates hvis ikke allmenne hensyn tilsier påtale. Ved vurderingen av om allmenne hensyn foreligger, legges det blant annet vekt på overtredelsens grovhet, hensynet til den alminnelige lovlydighet og om den fornærmede, en annen som har lidt skade ved overtredelsen, eller vedkommende berørte myndighet ønsker påtale.

Flere av de straffebestemmelser som i dag verner vanlige borgere, herunder lokale folkevalgte, mot trusler, hets med mer, har en strafferamme som er så lav at straffeloven § 62a annet ledd kan komme til anvendelse. Det gjelder for eksempel bestemmelsen om trusler i straffeloven § 263, som angir en strafferamme på fengsel inntil 1 år.

For å markere at trusler med mer rettet mot lokale folkevalgte i forbindelse med eller på grunn av deres virke skal anses som så alvorlige at de alltid skal påtales, kunne straffeprosessloven § 62a annet ledd endres slik at unntaket fra påtaleplikt ikke gjaldt straffbare handlinger begått overfor medlemmer av kommunale og fylkeskommunale folkevalgte organer. For at det ikke skal kunne oppfattes som en slik lovendring *ikke* gjelder andre enn lokale folkevalgte, antas det at den bør gis en noe mer generell utforming. Da bør formuleringen/bestemmelsen heller ikke gjøres alt for absolutt, fordi det fort vil føre til innsigelser om at det må kunne utøves noe skjønn i enkeltsaker. En måte å ivareta dette på kunne for eksempel være å føye til følgende avsluttende setning i § 62 a annet ledd:

«Allmenne hensyn vil som hovedregel alltid tilsi påtale dersom det straffbare forholdet er begått på grunn av fornærmedes lovlige politiske virksomhet.»

Med en slik ordlyd, vil regelen gjelde også andre straffbare forhold enn dem som begås i form av ytringer, ettersom det ikke fremstår som fornuftig å avgrense en slik tilføyelse til bare å gjelde straffbare ytringer. En slik lovendring ville formodentlig medføre at politiet faktisk etterforsker saker om hatytringer, trusler mm. rettet mot lokale folkevalgte. Dette vil kunne føre til økt forståelse for fenomenet og økt erfaring i alle politidistrikter, og etter hvert økt rettspraksis, noe som på sikt vil gjøre etterforskning og påtale lettere. I forhold til en umiddelbar henleggelse, vil undersøkelser og etterforskning av slike saker medføre en økt ressursbruk på dette, som gitt alt annet likt, betyr at noe annet kanskje vil bli nedprioritert. Det er ikke sannsynlig at det vil være andre utilsiktede konsekvenser av en slik lovendring.

En slik lovendring vil imidlertid ikke være nødvendig dersom lokale folkevalgte blir vernet av straffeloven § 115, jf. pkt. 5.1.1 ovenfor, ettersom § 115 har en strafferamme på 10 år (og dermed vil være omfattet av påtaleplikten i § 62 a første ledd).

5.1.3 Inkludering av kjønn som diskrimineringsgrunnlag i straffeloven

Denne studien har vist at hatefulle ytringer rettet mot kvinnelige folkevalgte kan være stygt seksualiserte. Flere av de kvinnelige nøkkelinformantene opplevde at de mottok hatefulle meldinger nettopp fordi de var kvinner. Dette ble opplevd som svært skjendig og de som ble utsatt for det følte seg mer sårbare enn de som kun ble truet på grunn av sitt politiske standpunkt. Informanter opplever at sårbarheten man føler når man utsettes for hat og trusler på bakgrunn av kjønn tilsvarer det man føler når man mottar slike ytringer på bakgrunn av etnisk opprinnelse, religion, seksuell legning, eller funksjonsevne. **Spørsmålet som melder seg er om det er på tide å inkludere kjønn som nytt diskrimineringsgrunnlag i straffeloven § 185 om hatefulle ytringer.**

Straffeloven § 185 lyder slik:

Med bot eller fengsel inntil 3 år straffes den som forsettlig eller grovt uaktsomt offentlig setter frem en diskriminerende eller hatefull ytring. Som ytring regnes også bruk av symboler. Den som i andres nærvær forsettlig eller grovt uaktsomt fremsetter en slik ytring overfor en som rammes av denne, jf. annet ledd, straffes med bot eller fengsel inntil 1 år.

Med diskriminerende eller hatefull ytring menes det å true eller forhåne noen, eller fremme hat, forfølgelse eller ringeakt overfor noen på grunn av deres

- a) hudfarge eller nasjonale eller etniske opprinnelse,
- b) religion eller livssyn,
- c) homofile orientering, eller
- d) nedsatte funksjonsevne

Dette spørsmålet har nylig vært vurdert av Justis- og beredskapsdepartementet i forbindelse med en lovproposisjon.¹⁴² Departementet vurderte det slik at det ikke var ønskelig eller nødvendig.

¹⁴² Prop. 66 L (2019-2020).

Departementets vurderinger viser at det er uklart om inkludering av kjønn som diskrimineringsgrunnlag i straffeloven § 185 vil være egnet til å gi kvinner (herunder kvinnelige folkevalgte) et mer effektivt vern enn hva som allerede følger av andre straffebestemmelser.

Departementet innledet sin vurdering slik:

«Departementet legger til grunn at mange kvinner som deltar i samfunnsdebatten og på sosiale medier, opplever ubehagelige reaksjoner knyttet til kjønn og utseende. Dette kan være belastende for den det gjelder og kan føre til at noen kvinner blir mer forsiktige eller avstår helt fra å ytre seg i offentligheten, særlig om kontroversielle temaer. Dette må anses som et betydelig problem. Dette er imidlertid ikke ensbetydende med at det er grunn til å endre straffeloven § 185 for å gi kvinner et strafferettslig vern mot kvalifisert krenkende hatefulle ytringer knyttet til identitetsmarkøren «kjønn».

Det ble deretter vist til at kvinner som gruppe ikke på samme måte som de grupper som er beskyttet av § 185 i dag, er en utsatt *minoritet*. Det ble blant annet vist til høringsuttalelser fra både Riksadvokaten og Likestillings- og diskrimineringsforbudet, og det ble fremhevet at siktemålet med straffeloven § 185 er å forebygge at hat mot særlig utsatte grupper spres og får utbredelse i befolkningen og viser også at «[a]llment akseptert grupperinger trenger ikke noen særskilt beskyttelse mot hets».

Departementet avsluttet sin vurdering slik:

”Departementet anser det ikke nødvendig å ta stilling til om straffeloven § 185 utelukkende bør verne utsatte minoritetsgrupper. Det er etter departementets syn tilstrekkelig å vise til at det er uklart om innlemmelse av «kjønn» i § 185 vil være et egnet og treffsikkert virkemiddel for å bekjempe hets mot kvinner. Bestemmelsen rammer bare kvalifisert krenkende ytringer, og må tolkes med ytringsfriheten som rettesnor. Mye av den hets kvinner utsettes for er etter alt å dømme ikke av en slik kvalifisert krenkende karakter at det vil rammes av straffeloven § 185, men kan like fullt føre til at kvinner trekker seg tilbake fra samfunnsdebatten. Som Likestillings- og diskrimineringsombudet påpeker i sin høringsuttalelse, er det ikke grunnlag for å konkludere med at utvidelse av straffeloven § 185 er et egnet virkemiddel, uten mer kunnskap om omfanget, karakteren og skadevirkningen av hets og hatefulle ytringer mot kvinner.

Departementet bemerker i denne sammenheng at ingen av de øvrige nordiske landene har inkludert «kjønn» som diskrimineringsgrunnlag i straffebestemmelsene om hatefulle ytringer.

Departementet antar at en effektiv håndhevelse av det eksisterende regelverket per i dag er et mer egnet virkemiddel for å verne kvinner enn å tilføye «kjønn» som diskrimineringsgrunnlag i straffeloven § 185. Som påpekt av flere høringsinstanser, inkludert Riksadvokaten, vil grove tilfeller av hets og trakassering mot kvinner i stor utstrekning rammes av eksisterende straffelovgivning. Dette gjelder eksempelvis straffeloven § 266 om hensynsløs atferd, § 266 a om alvorlig personforfølgelse, § 267 om krenkelse av privatlivets fred, § 298 om seksuelt krenkende atferd offentlig eller uten samtykke og straffeloven § 263 om trusler.»¹⁴³

I samme proposisjon ble det imidlertid foreslått å inkludere **kjønnsuttrykk** og **kjønnsidentitet** som nytt diskrimineringsgrunnlag i straffeloven § 185, noe som blant annet ble begrunnet slik:

«I likhet med flesteparten av høringsinstansene legger departementet til grunn at personer med en kjønnsidentitet eller et kjønnsuttrykk som bryter med omgivelsenes forventninger, er en særlig utsatt minoritetsgruppe.»¹⁴⁴

¹⁴³ Prop. 66 L (2019-2020) pkt. 8.4.3

¹⁴⁴ Prop. 66 L (2019-2020) pkt. 8.3.3

Stortinget har foreløpig (november 2020) ikke behandlet den delen av Justis- og beredskapsdepartementets proposisjon som gjelder eventuelle endringer av § 185.

Som argumenter for at Stortinget bør inkludere «kjønn» som nytt diskrimineringsgrunnlag i § 185, kunne man vise til følgende poenger på bakgrunn av funnene i denne rapportens Del 1 og Del 2: Det er svært lite rettspraksis for lokalt folkevalgte med hensyn til de øvrige bestemmelsene i straffeloven, mens det finnes rettspraksis der folkevalgte som omfattes av diskrimineringsgrunnlagene for dagens § 185 har blitt utsatt for hatkriminalitet. Det har vært svært mye oppmerksomhet rundt hatkriminalitet som omfatter alt som inkluderes i straffelovens § 185 de senere årene, herunder regjeringens strategi mot hatefulle ytringer 2016-2020.¹⁴⁵ Dette er også et felt som er sterkt prioritert av Riksadvokaten i sine rundskriv til politiet for 2019 og 2020. Politiet har en egen hatkrimgruppe som er spesialisert på etterforskning av saker som faller innunder denne paragrafen. Dersom kjønn hadde inngått som et diskrimineringsgrunnlag i § 185, hadde sterkt seksualiserte hatefulle ytringer mot kvinnelige lokale folkevalgte framsatt offentlig eller overfor den folkevalgte og i påhør av andre, kunnet bli etterforsket av den spesialiserte hatkrimgruppa til politiet. Dermed ville slike saker muligens hatt en større sjanse for å vinne fram enn dersom dette fortsetter å sortere under andre lovparagrafer i straffeloven som i dag.

5.1.4 Gi folkevalgte tilsvarende vern mot "forulempning" som offentlige tjenestemenn har

Flere lokale folkevalgte og andre informanter i denne studien ønsket et eget vern for lokale folkevalgte. En mulighet som er blitt nevnt, er å gi folkevalgte tilsvarende vern mot «forulempning» som offentlige tjenestemenn har etter straffeloven § 156 annet ledd.

Straffeloven §156 annet ledd lyder slik:

Den som ved skjellsord eller annen utilbørlig atferd forulemper en offentlig tjenestemann under eller på grunn av utføringen av tjenesten, straffes med bot.

Etter rettspraksis er terskelen lav for hvilke skjellsord eller andre uttrykk som kan rammes av bestemmelsen. Terskelen er langt lavere enn etter for eksempel straffeloven § 266 om hensynsløs atferd, som er en paragraf i straffeloven som omfatter alle landets borgere.

Som det fremgår av en nylig dom fra Bergen tingrett – der en advokat var tiltalt for å ha kalt personell i sikkerhetskontrollen i tingretten «tullinger» da vedkommende ble utsatt for kontroll, er terskelen for hvilke skjellsord som kan rammes av bestemmelsen lav. Det vises til følgende avsnitt i dommen:

«Selve begrepet «tulling» er nok i nedre sjikt av hva som kan betegnes som skjellsord, men kan etter rettens syn sammenlignes med begrep som f.eks. «idiot» eller «tufs», som begge har blitt ansett som skjellsord i rettspraksis. Om det foreligger en forulemping må uansett vurderes ut fra den konkrete situasjon. Bestemmelsen gir offentlige tjenestemenn et særlig vern mot skjellsord eller annen fornærmelig adferd under utøvelsen av tjenesten. Regelens legislative begrunnelse er at tjenestemannen ikke skal utsettes for slik adferd at hans vilje til å utføre tjenestehandlinger nedsettes...»

Ut fra forarbeidene til bestemmelsen og dens forgjenger i tidligere straffelov, later det **ikke til at det har vært vurdert å gi tilsvarende vern for folkevalgte**. Det er nok gode grunner til dette. Et tilsvarende vern for folkevalgte i form av en straffebestemmelse vil fort komme i strid med ytringsfriheten. **Selv om folkevalgte er minst like viktige for demokratiet som offentlige tjenestemenn, er deres roller prinsipielt svært forskjellige**. Offentlige tjenestemenn (som politi, saksbehandlere i offentlig forvaltning med flere) representerer ikke seg selv og de velger heller ikke selv hvordan de skal utøve sin myndighet eller ytre seg i den forbindelse. De representerer det offentlige og de treffer vedtak og

¹⁴⁵ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/regjeringens-strategi-mot-hatefulle-ytringer-2016---2020/id2520975/>

utfører andre tjenestehandlinger i henhold til loven. Derfor kan man begrunne et særlig vern mot at offentlige tjenestemenn utsettes for skjellsord eller andre forulempende uttrykk som ellers normalt vil være lovlige å bruke overfor andre mennesker. Den som er uenig i det vedtak eller den handling en offentlig tjenesteperson treffer eller utfører, kan bruke klageadgang eller rettsmidler mot vedtaket eller handlingen. En folkevalgt, derimot, representerer formelt kun seg selv. Han eller hun står helt fritt til å mene hva hun eller han vil om alle spørsmål og, som folkevalgt, å stemme for de politiske vedtak hun eller han selv ønsker. En folkevalgt står midt i det politiske ordskiftet som er særlig beskyttet av Grunnloven § 100 om ytringsfrihet, og er selv bare bundet av de alminnelige begrensningene i ytringsfriheten. **Det finnes ikke noen klagemulighet for den borgeren som er uenig i den folkevalgtes ytringer, annet enn den som ligger i å ta til motmæle eller gi uttrykk for sitt syn på den folkevalgte og dennes meninger i den alminnelige politiske debatten.** Å legge andre juridisk materielle begrensninger på borgernes ytringsfrihet i den sammenheng, enn de som følger av reglene om trusler mm., i form av en tilsvarende regel som i straffeloven § 156 annet ledd vil derfor ganske **klart være uforenlig med ytringsfriheten slik den er vernet av Grunnloven.** En borger kan ikke – uten at det vil komme i strid med Grunnloven – straffes utelukkende for å kalle en politiker en «tulling», «idiot» eller lignende.

Gitt ovenstående, vil **eventuelle forslag om å gi (lokale eller andre) folkevalgte tilsvarende vern nokså sikkert ikke bli fulgt opp av regjeringen og/eller Stortinget, fordi ytringsfriheten vil stenge for det.**

Vi nevner i den sammenheng også straffeloven § 265 fjerde ledd som inneholder et lignende vern som § 156 annet ledd, når det gjelder «forulempning» av blant andre helsepersonell som yter helsehjelp, redningsmannskaper og lærere i grunnskole og videregående skole, under deres utøvelse av yrket. Også her vil hensynet til ytringsfriheten gjøre at politikere ikke kan gis samme, særlige vern som den lave terskelen for «forulempning» innebærer.

5.1.5 Pålegge kommuner å tilby folkevalgte bistand

Kommuner og fylkeskommuner har ikke arbeidsgiveransvar for folkevalgte, snarere er de folkevalgte arbeidsgivere for de ansatte i kommune- og fylkeskommuneadministrasjonen. De tiltakene kommunene/fylkeskommune gjør i forbindelse med å ivareta behovene til folkevalgte som har blitt utsatt for trusler med mer, gjøres i dag etter instruks fra kommunestyret eller, som vi har sett i denne studien, etter personlig initiativ fra enkeltindivider i kommuneadministrasjonen. At kommunen eller fylkeskommunen ikke har noe ansvar for lokale folkevalgte står i kontrast til oppfatningen blant folkevalgte i denne studien av at deres folkevalgtgjerning ikke er noe privat, men snarere en offentlig funksjon de er valgt til å utøve på vegne av fellesskapet.

Det er ordfører som har det øverste ansvar for kommunestyret og fylkesting, og dermed formelt burde ha ansvar for å tilrettelegge for folkevalgte som utsettes for trusler eller hatefulle ytringer. Studien viser at innbyrdes politisk maktkamp i noen kommunestyre kan gjøre at folkevalgte fra andre partier kan kvie seg for å gå til ordfører å fortelle om hatytringer, trusler mm., da dette kan oppleves som å vise ens svakhet eller sårbarhet overfor en politisk motstander eller konkurrent. Denne studien har også vist at det ofte kan være ordføreren selv som rammes av noen av de verste ytringene, og dermed selv er den som har behov for bistand.

Kommunestyret kan be administrasjonen iverksette tiltak for å bistå lokale folkevalgte som utsettes for hatytringer, trusler mm. med å håndtere dette for at de skal kunne fortsette å ivareta sin folkevalgtgjerning på en trygg måte.

Ettersom folkevalgte juridisk sett ikke omfattes av arbeidsmiljøloven og ikke er å betrakte som ansatte i kommunen, kan man tenke seg at det er de politiske partiene som bør ha ansvar for å ivareta folkevalgtes praktiske behov når de trues eller utsettes for hatytringer. Selv om flere partier har nasjonale

retningslinjer for hva de skal gjøre når folkevalgte utsettes for trusler og hatefulle ytringer, har denne studien vist at dette ikke er tilstrekkelig for å kunne ivareta tryggheten til lokale folkevalgte. Tilhørigheten til lokale folkevalgte er deres lokale partilag, men dette er ofte små, frivillige strukturer uten muligheter for å kunne gi annet enn emosjonell støtte. I små kommuner vil valglistene ofte være mer personlige enn partilister. Partipolitikk, kanskje særlig i mindre kommuner, arter seg av og til annerledes enn i større kommuner. Det er ikke alltid partitilhørigheten er det viktigste. Noen steder kan tilhørigheten til grender og konkurransen mellom disse være vel så sterk i lokalpolitikken som konkurransen mellom partier. Mange lokale folkevalgte er i tillegg valgt inn fra bygdelister og har således ikke noe parti bak seg i det hele tatt. **Tanken om likebehandling av lokale folkevalgtes rettigheter ekskluderer at partier kan være ansvarlige for deres trygghet og sikkerhet.**

Dersom man ønsker at kommuner/fylkeskommuner skal ha et ansvar for å ivareta folkevalgtes praktiske og sikkerhetsmessige behov for å kunne fungere som folkevalgte når de har mottatt trusler eller står midt i en storm av hatefulle ytringer, kan dette reguleres ved en lovendring. Det er, innenfor kommunelovens gjeldende systematikk, antagelig best at en slik lovendring tas inn i lovens kapittel 8 om rettigheter og plikter for folkevalgte, og formuleres som en rettighet som folkevalgte har. Ordlyden kunne være som følger:

«Folkevalgte etter denne loven¹⁴⁶, som utsettes for hatefulle ytringer, trusler eller andre straffbare ytringer på grunn av utøvelsen av sine rettigheter og plikter etter denne lov, skal ha tilbud om bistand fra henholdsvis kommunens eller fylkeskommunens administrasjon i form av veiledning om sikkerhetstiltak og med hensyn til å etablere kontakt med politiet.»

Konsekvensen av en slik lovfestet rett til bistand, vil være at kommunene og fylkeskommunene vil måtte bruke noen ressurser for å planlegge og lage prosedyrer for å ivareta de folkevalgtes behov for bistand når de utsettes for hatytringer, trusler mm. Det er imidlertid sannsynlig at dette vil være regningsvarende framfor å måtte hive seg rundt å etablere ad hoc-prosedyrer hver gang noe inntreffer, slik situasjonen er i mange kommuner og fylkeskommuner i dag. Slik rettigheten er formulert i forslaget ovenfor, vil det også gi kommunene/fylkeskommunene nokså vidt rom for selv å definere nærmere hvordan denne bistandsfunksjonen skal innrettes.

Kommuner og fylkeskommuner har full adgang til å ivareta et slikt ansvar under dagens lovgivning. Samtidig har kommunestyret adgang til å nekte administrasjonen å bruke ressurser på folkevalgte. En lovendring som skissert ovenfor vil sikre likhet for alle folkevalgte på tvers av alle kommuner og fylkeskommuner i landet.

¹⁴⁶ «Folkevalgte etter denne loven» innebærer at det er definisjonen av «folkevalgte» i kommuneloven § 7-3 annet ledd som gjelder

6. Tiltak for å styrke vern av folkevalgtes integritet og sikkerhet

Ikke all utrygghet og alt ubehag som kan komme i kjølvannet av å være lokal folkevalgt kan reguleres ved lov. En god del kan imidlertid gjøres ved å endre noe på praksis. I dette kapittelet presenteres og drøftes tiltak som kan gjøres av ulike aktører, *innenfor* det gjeldende lovverket.

6.1 Tiltak i kommuner og fylkeskommuner for et bedre vern av folkevalgte

Studien viser at lokale folkevalgte har behov for støtte og bistand fra kommunen eller fylkeskommunen når de utsettes for truende og ubehagelige opplevelser som konsekvens av sine folkevalgtverv. Med enkle grep kan kommuner og fylkeskommuner tette igjen gapet som eksisterer mellom de forventningene som ble avdekket hos de folkevalgte som inngår i studien og gjeldende praksis.

6.1.1 Rettslige rammer for at kommuneadministrasjonen bistår folkevalgte som utsettes for trusler o.l.

De fleste folkevalgte i denne studien er av den oppfatning at **kommunen og fylkeskommunen bør ha et ansvar for å yte nødvendig bistand til folkevalgte som utsettes for hatefulle ytringer og trusler, slik at den folkevalgte kan utøve sin folkevalgtgjerning innenfor trygge rammer**. Informanter som er kommuneansatte og i politiet opplever også at dette er det naturlige. At kommunestyret er kommuneadministrasjonens arbeidsgiver føles som et dilemma for noen få av informantene, mens dette for de fleste ikke framstår å være av betydning. Studien viser at noen politistasjoner ønsker at de folkevalgte selv skal anmelde forholdene, mens det i flere av kommunene i studien blir foretatt anmeldelser/oversendelse av tips til politiet på vegne av kommunen.

Dette aktualiserer spørsmålet om kommunen, ved kommuneadministrasjonen, har anledning til å bistå folkevalgte, for eksempel ved å anmelde trusler o.l. Problemstillingen er todelt. For det første er det spørsmål om det er noen rettslige hindre – straffeprosessuelle eller kommunerettslige – for at kommunen anmelder på vegne av sine lokale folkevalgte. For det andre er det spørsmål om kommuneadministrasjonen er egnet til å utføre en slik oppgave.

Straffeprosessuelt er det ingenting som hindrer en kommune i å anmelde forhold eller tipse politiet om et strafferettslig forhold. Politietterforskning av et straffbart forhold innledes ofte med en anmeldelse. **Iverksettelse av etterforskning er imidlertid ikke betinget av at det er levert inn anmeldelse**, og følgelig har ikke avsenderens identitet betydning for muligheten til å åpne etterforskning.

Det følger av straffeprosessloven¹⁴⁷ at etterforskning foretas *«når det som følge av anmeldelse eller andre omstendigheter er rimelig grunn til å undersøke om det foreligger et straffbart forhold som følges av det offentlige»*. Ifølge Ørnulf Øyen¹⁴⁸ setter denne formuleringen *«ingen grenser for hvilke typer opplysninger som kan gi grunnlag for å iverksette etterforskning. Etterforskning kan iverksettes på bakgrunn av en anmeldelse fra en fornærmet, en annen person eller en polititjenestemann, et anonymt tips, en observasjon fra en polititjenestemann, et avisoppslag mv.»*

At trusler e.l. mot en lokal folkevalgt anmeldes av kommunen har med andre ord ingen betydning for politiets myndighet til å iverksette etterforskning. Politiet må, uavhengig av kilden til opplysningene, foreta en vurdering av om det er *«rimelig grunn til å undersøke om det foreligger et straffbart forhold»*. I dette ligger et krav dels om at det er en rimelig mulighet for at handlingen oppfyller alle straffbarhetsvilkårene, samt at det er en rimelig mulighet for at handlingen faktisk er begått. Terskelen for å iverksette etterforskning er ikke høy.

¹⁴⁷ Straffeprosessloven § 224

¹⁴⁸ Øyen, *Straffeprosess* (2016), side 129

Et annet, men relatert, spørsmål er om det er av betydning for påtalemyndighetens påtalekompetanse at det er kommunen, og ikke den folkevalgte, som anmelder, og dermed begjærer påtale.

Adgangen til å påtale trusler mm. rettet mot en lokal folkevalgt er i utgangspunktet ikke avhengig av at den folkevalgte selv begjærer påtale (dvs. krever straffeforfølging). Det følger av straffeprosessloven § 62 a første ledd at påtalemyndigheten «skal påtale straffbare handlinger når ikke annet er bestemt i lov». ¹⁴⁹ Samme bestemmelses annet ledd sier at påtalemyndigheten likevel «kan» unnlate å påtale overtredelse av straffebud med en strafferamme på 2 år eller lavere «hvis ikke allmenne hensyn tilsier påtale». I vurderingen av om allmenne hensyn foreligger skal det legges vekt på, blant annet, «overtredelsens grovhet, hensynet til den alminnelige lovlidighet og om den fornærmede, en annen som har lidt skade ved overtredelsen, eller vedkommende berørte myndighet ønsker påtale».

For forhold under straffeloven § 263 om trusler, § 266 om hensynsløs adferd og § 267 om krenkelse av privatlivets fred, som alle har strafferammer lavere enn 2 år, kan påtale derfor unnlates etter ovennevnte bestemmelse. Det er som nevnt ingenting i veien for at en kommune kan anmelde et forhold i stedet for den aktuelle folkevalgte, om den folkevalgte ikke selv ønsker å anmelde eller stå som anmelder, eller om kommunen mener saken er kommunens anliggende ettersom ytringen er rettet mot en av kommunens folkevalgte. **Det kan tenkes at allmenne hensyn tilsier at kommunen bør anmelde forhold der formålet er å bekjempe et samfunnsproblem, nemlig trusler o.l. rettet mot lokale folkevalgte. Det vil formodentlig også få betydning for påtalemyndighetens vurdering av påtale.**

Det er videre ingen uttrykkelige kommunerettslige hindringer for at en kommune utarbeider og innleverer anmeldelser av trusler o.l. mot dens folkevalgte. Kommunestyret fatter vedtak på vegne av kommunen. ¹⁵⁰ Kommunens myndighet gjelder «alle typer avgjørelser, både i enkeltsaker, om strategiske valg, om organiseringen av kommunens arbeid (det vil si de folkevalgtes) og om hva som skal delegeres til kommunedirektøren». ¹⁵¹ Man kan argumentere for at anmeldelse av straffbare forhold mot enkeltpersoner vil være en avgjørelse på vegne av vedkommende, heller enn kommunen. Som redegjort for over kan straffbare forhold imidlertid anmeldes av enhver, uavhengig av om anmelderen er berørt av forholdet eller ikke. Der hvor kommunen foretar en selvstendig vurdering av straffbarheten og kommer til at det er i kommunens interesse å anmelde, er det klart at avgjørelsen er «på vegne av kommunen».

Det virker ikke å være noe prinsipielt i veien for at kommunen tar stilling til straffbarheten i enkeltsaker. Kommunestyret (eventuelt delegert organ) er i straffeprosessloven forutsatt å gjøre dette når det er spørsmål om påtalebegjæring. ¹⁵² Man burde likevel være oppmerksom på at det også er kommunestyrets oppgave å velge dommere til meddommerutvalg. ¹⁵³ Umiddelbart kan det virke betenkelig at et organ får kompetanse til å begjære påtale – og dermed ta stilling til straffbarheten – av en sak som senere pådømmes av dommere valgt av samme organ. At loven legger begge kompetanser hos kommunestyret tilsier imidlertid at det er en akseptabel ordning. Videre velges dommere bare hvert fjerde år, og for den enkelte sak trekkes dommere tilfeldig fra meddommerutvalget. ¹⁵⁴ Bekymringer om en rettssikkerhetsmessig problematisk dobbeltrolle er antageligvis ubegrunnede.

¹⁴⁹ Etter den gamle straffeloven av 1902 var det for enkelte straffebud et vilkår for offentlig påtale at «det begjæres av fornærmede og finnes påkrevet av almene hensyn». Dette gjaldt blant annet § 390 om krenkelse av privatlivets fred og § 390a om hensynsløs adferd. Kravene om påtalebegjæring fra fornærmede ble fjernet med ny straffelov fra 2005. Også vilkåret om at påtale må være påkrevet av allmenne hensyn – for visse straffebud – ble forlatt ved ny straffelov.

¹⁵⁰ Kommuneloven § 5-3 (1) og (2).

¹⁵¹ NOU 2016:4 om ny kommunelov, side 84

¹⁵² Straffeprosessloven § 81 a, der andre ledd lyder: «retten til å begjære påtale på vegne av en fylkeskommune eller en kommune utøves av henholdsvis fylkestinget eller kommunestyret». Det står videre at kommunestyret kan delegerer fullmakt til å begjære påtale til «formannskapet, ordføreren, kommunerådet, faste utvalg, kommunedelsutvalg og administrasjonssjefen».

¹⁵³ Jf. domstolloven § 66

¹⁵⁴ Jf. domstolloven §§ 66 og 85

Videre er spørsmålet om kommuneadministrasjonen har anledning til å utføre oppgaven med å anmelde trusler o.l. mot lokale folkevalgte. Det følger av kommuneloven¹⁵⁵ at kommunestyret kan delegere myndighet til å treffe vedtak til kommunedirektøren. Kommunedirektøren er leder for administrasjonen¹⁵⁶, og kan gis myndighet til å treffe vedtak i saker som ikke har prinsipiell betydning, hvis ikke kommunestyret har bestemt noe annet.¹⁵⁷ Kommunens delegasjonsadgang er vid, og det virker klart at kommunestyret har anledning til å delegere oppgaven med for eksempel å utarbeide og inngi anmeldelser på vegne av kommunen. Man kan også argumentere for at dette følger av straffeprosessloven,¹⁵⁸ ut fra en «mer til det mindre»-betraktning. Hvis kommunestyret kan delegere myndigheten til å begjære påtale til «administrasjonssjefen», burde det også kunne delegere myndigheten til å inngi anmeldelse.

Selv om kommunestyret etter kommuneloven har anledning til å delegere oppgaven med å anmelde trusler o.l. til kommuneadministrasjonen, er det relevant å vurdere om dette er et egnet organ.

Kommuneadministrasjonen er faglig uavhengig av kommunestyret og kan utføre delegerte oppgaver på en partipolitisk nøytral måte. Kommuneadministrasjonens oppgaver er regulert i kommuneloven.¹⁵⁹ Kommunedirektøren er ansatt av kommunestyret og leder administrasjonen «*med de unntak som følger av lov, og innenfor de instruksjer, retningslinjer eller pålegg kommunestyret [...] gir*».¹⁶⁰ Videre skal kommunedirektøren påse at saker som legges frem for de folkevalgte er forsvarlig utredet, og at vedtak som treffes blir iverksatt uten ugrunnet opphold.¹⁶¹ Loven legger opp til at kommunen selv har stor frihet til å fastsette administrasjonens oppgaver. Allikevel er det et prinsipielt skille mellom de folkevalgte organene og administrasjonen.¹⁶² Kort sagt er det de folkevalgte som tar beslutningene og styrer kommunen, mens administrasjonen skal forberede grunnlaget for, og iverksette, avgjørelsene. Utgangspunktet er altså at de folkevalgte skal gjøre de politiske vurderingene, mens administrasjonen har et faglig ansvar.

Spørsmålet er om dette skillet gjør det betenkelig for administrasjonen å involvere seg nærmere i vurderingene av straffbarheten av trusler o.l. mot individuelle folkevalgte. Særlig kan det være problematisk at kommunen under omstendighetene må ta stilling til betydningen av den folkevalgtes adferd og uttalelser i vurderingen av om det er fremsatt straffbare ytringer. Dette kan være tilfellet når det er snakk om hensynsløs atferd og krenkelser av privatlivets fred, hvor det er av betydning hvilken kontekst ytringene ble fremsatt i. Det problematiske kan ligge i at vurderingen i så fall foretas av noen som er direkte underlagt et organ hvor ytringenes avsender sitter. I tillegg kan det være en fare for at administrasjonen oppfattes som å ha en partipolitisk slagside når de må vurdere ytringer fremsatt i opphetede politiske debatter. For eksempel kan man tenke seg at man anser en ytring mot en lokal folkevalgt for ikke være straffbar grunnet måten politikeren selv ytret seg – selv om den folkevalgte har ansett sin ytring som et legitimt innlegg i en politisk debatt.

Det foreligger ingen åpenbare rettslige hindre for at administrasjonen foretar vurderinger om en ytring kan være straffbar. Selv om slike vurderinger til en viss grad kan ha et politisk tilsnitt, er det snakk om vurderinger av rettsregler hvor det standpunktet man tar er rettslig og ikke politisk. Sånn sett passer det godt med administrasjonens faglige rolle. Det er heller ikke slik at administrasjonen er avskåret fra å gjøre noen politiske vurderinger overhodet, særlig i situasjoner hvor kommunestyret har bedt dem om det. Dette er forutsatt i den overnevnte delegasjonsadgangen. Videre er det i kommuneloven forutsatt at administrasjonen er uavhengige i det faglige arbeidet:

¹⁵⁵ Jf. Kommuneloven § 5-3 tredje ledd

¹⁵⁶ Jf. Kommuneloven § 13-1 første ledd

¹⁵⁷ Jf. Kommuneloven § 13-1 sjette ledd

¹⁵⁸ Jf. Straffeprosessloven § 81 a andre ledd

¹⁵⁹ Jf. Kommuneloven § 13-1

¹⁶⁰ Jf. Kommuneloven § 13-1 første og andre ledd.

¹⁶¹ Jf. Kommuneloven § 13-1 tredje og fjerde ledd

¹⁶² NOU 2016:4 om ny kommunelov, side 92

”Kommunedirektøren skal påse at saker som legges fram for folkevalgte organer, er forsvarlig utredet. Utredningen skal gi et faktisk og rettslig grunnlag for å treffe vedtak.”¹⁶³

Den siste setningen er ny i kommuneloven av 2018, og ble foreslått tatt inn for å understreke administrasjonens faglige selvstendighet:

[...] Men utvalget foreslår i tillegg å presisere at utredningen skal gi et faktisk og rettslig grunnlag for å treffe en avgjørelse. Dette er for så vidt ikke nytt, men administrasjonens rolle med hensyn til faglighet og faktagrunnlag understrekes ved å ta dette inn. At kommunedirektøren har et faglig ansvar og en faglig integritet i prosessen, er viktig. Ved å lovfeste at kommunedirektøren har et selvstendige ansvar for utredningens faktiske og rettslige grunnlag, blir det tydeligere at kommunens administrative leder har et selvstendig ansvar for å fremlegge dette uavhengig av om dette er i strid med politikernes virkelighetsoppfatning eller meninger.¹⁶⁴

Denne regelen gjelder for utredning av kommunestyrets avgjørelser, men gir uttrykk for et prinsipp som også bør gjelde for alt av administrasjonens arbeid, at administrasjonen skal være faglig uavhengige. Prinsippet medfører både at administrasjonens vurderinger ikke skal påvirkes av at de er i et underordningsforhold til kommunestyret, og det gir en beskyttelse mot beskyldninger om partipolitiske tendenser. Dette taler for at kommunens administrasjon er egnet til å vurdere om ytringer mot lokale folkevalgte er straffbare, og eventuelt bistå med å utarbeide og innlevere anmeldelse.

Skulle det, mot formodning, vise seg å bli en politisert sak at administrasjonen foretar en juridisk avveining, kan **kommuneadministrasjonen oversende alle tips de mottar om trusler og hatefulle ytringer rettet mot lokale folkevalgte direkte til politiet uten å foreta egne vurderinger.**

6.1.2 Opprette praktiske tiltak for å bistå folkevalgte og ivareta deres sikkerhet

Som vi har sett i 6.1.1 overfor, er det full juridisk adgang til at kommuneadministrasjoner bistår folkevalgte som har blitt utsatt for trusler og lignende som gjør at de har behov for bistand.

Folkevalgte som utsettes for trusler eller hatefulle ytringer kan få endevendt sine liv og mange vil ha behov for praktisk og emosjonell støtte for å klare å fortsette å utøve sitt verv som folkevalgt innenfor trygge rammer. En god praksis som fungerte i enkelte kommuner i denne studien var **opprettelsen av en fast kontaktperson i administrasjonen som folkevalgte kunne henvende seg til og få bistand fra.** Dette behovet er i overenstemmelse med hva Ipsos fant i sin FoU til KS i juni 2019.¹⁶⁵

Gjeldende studie fra 2020 viser at i de kommunene der en fast kontaktperson er etablert, er opplevelsen av å stå helt alene redusert og de folkevalgte føler seg i større grad ivaretatt. Det er å anbefale at en fast kontaktperson i kommunen eller fylkeskommunen har ansvar for å følge opp den folkevalgte, det være seg med hensyn til kommunikasjon med den folkevalgte selv, kommunikasjon med politiet, og kommunikasjon med administrasjonen for øvrig med tanke på sikkerhetstiltak og annen tilrettelegging. En slik tilnærming kan bidra til å skape trygge rammer for den berørte folkevalgte slik at denne i større grad kan fokusere på egen politikergjerning snarere enn å måtte finne ut hvordan en skal forholde seg til egen sikkerhetssituasjon.

I gjeldende studie fra 2020 inngår enkelte kommuner som har innført systemer som gjelder for heltidspolitikere. Det er ikke usannsynlig at heltidspolitikere oftere enn deltidspolitikere vil ha slike behov, ettersom de oftere er mer profilert enn deltidspolitikere. Det synes imidlertid urimelig at et tiltak om tilrettelegging ikke skal gjelde for alle folkevalgte som opplever ubehageligheter som en direkte følge av sine folkevalgtverv.

¹⁶³ Kommuneloven §13-1 tredje ledd

¹⁶⁴ NOU 2016:4 om ny kommunelov, s. 90

¹⁶⁵ Ipsos til KS juni 2019: "Forebygging og håndtering av hat og trusler mot folkevalgte", s. 7

En fast kontaktperson i kommunen bør ha **faste prosedyrer** å forholde seg til for hvordan de skal opptre når noe uforutsett og ubehagelig inntreffer for folkevalgte. En kommune i denne studien har **integriert rutiner i kommunens krise- og beredskapsplan** for hvordan kommunen skal opptre dersom lokale folkevalgte utsattes for grove trusler og hatefulle ytringer. Dette viste seg å være nyttig da en profilert folkevalgt mottok grove trusler. Rutinene omfatter sikring av anonymitet av den folkevalgtes personopplysninger på kommunes nettsted, sikkerhet rundt bevegelser og møteplasser, kommunikasjon med politiet, tilbud til den folkevalgte om bruk av kommunens bedriftshelsetjenester med mer.

Det er ikke alltid rammede folkevalgte ønsker eller tar seg tid til å melde om eller anmelde saker til politiet. Noen frykter at situasjonen skal forverre seg, andre tenker at saken bare vil henlegges, mens andre igjen ønsker å se framover og fokusere på politikergjerningen. I studien forteller flere nøkkelinformanter at de ønsket at kommunen kunne anmeldt forholdet på vegne av kommunen framfor at de som privatpersoner måtte anmelde selv. I kommuner som har etablert en **rutine for oversendelse av slike saker til en fast kontaktperson på det lokale politikammeret**, fungerte dette tilfredsstillende for den folkevalgte som fikk en distanse til hendelsen ved at håndteringen ble overlatt til kommuneadministrasjonen og politiet. Kommuner bør søke å legge opp til at **politiet skal ha en fast kontaktperson** de kan henvende seg til dersom folkevalgte blir utsatte for trusler eller hatefulle ytringer, **for eksempel kommunens politikontakt**. I en kommune i studien der en slik ordning er opprettet, har kommuneadministrasjonen opparbeidet en relasjon til politiet som de finner svært nyttig, og **politiet opparbeider seg en fenomenforståelse** som gjør dem i stand til å se sakene i sammenheng, noe de ikke hadde hatt samme anledning til dersom sakene var blitt meldt inn av de enkelte folkevalgte som privatpersoner. Kommunene kan etterstrebe å inkludere i **Samarbeidsavtalene** mellom kommune og politi en fast kontaktperson i politiet for saker som gjelder folkevalgte. Tilsvarende er det god praksis for kommunene å sette opp folkevalgtes sikkerhet som faste punkter under de halvårlige eller kvartalsvise **politirådene** mellom politiledelse og kommunens ledelse.

Rammede folkevalgte opplever det som emosjonelt utfordrende å stå i en hverdag bestående av hets og trusler. I tillegg til praktisk håndtering av eventuelle anmeldelser, sikkerhetsvurderinger, mediehåndtering m.m. ble det funnet å være et behov for å håndtere situasjonen mentalt ved å bearbeide opplevelsene samt å gjenvinne følelsen av trygghet og kontroll. I studien har nøkkelinformanter behov for både praktisk assistanse og noen å snakke med. Å **tilby psykososial oppfølging gjennom kommunens eller fylkeskommunens bedriftshelsetjeneste** ble funnet å være en god løsning. Profesjonell bistand og veiledning vil kunne bidra til å redusere frafallet blant rammede politikere.

6.2 Folkevalgte kollegier kan skape god tone i intern og ekstern dialog

Det at folkevalgte følte seg helt alene i en situasjon der de hadde forventet kollegialt samhold og støtte fra kommunestyret eller fylkestinget var en medvirkende årsak til at folkevalgte i studien mistet engasjementet for politikken. Mange av historiene til nøkkelinformantene i studien handlet også om manglende dialog og forståelse mellom kommunestyret og innbyggere.

6.2.1 Tonen i debatten og ordsiftet

Det er vanlig at folkevalgte kollegier har en **generell forretningsorden som sier noe om tonen og språkbruken i debatten** i tillegg til å regulere antall innlegg og replikker og tidsbegrensning på disse. Kommunestyret og fylkestinget som kollegium bør vurdere muligheter for å ilegge "sanksjoner" dersom den generelle forretningsordenen brytes.

For at folkevalgte skal orke å stå i tøffe situasjoner der kommuner eller fylkeskommuner må foreta nedskjæringer eller gjennomføre upopulære tiltak for å øke inntektsgrunnlaget, bør ethvert folkevalgtkollegium ha prosesser for at enkeltrepresentanter ikke skal bli stående alene. **Dersom en**

folkevalgt utsettes for hatefulle ytringer eller trusler bør kommunestyret eller fylkestinget stille seg bak vedkommende og kollektivt ta avstand fra uakseptable ytringer, uansett politisk ståsted. Dette kan gjøres i form av pressemeldinger, oppslag i lokalaviser, oppslag på kommunens eller fylkeskommunens hjemmesider og på ulike folkemøter.

Studien har vist at situasjonen oppleves spesielt krevende i tilfeller der andre kommunestyrerepresentanter fører an og medvirker til eller forsterker debatten med hatefulle ytringer. Skal man lykkes i å forebygge hatefulle ytringer synes det viktig at folkevalgte går foran med et godt eksempel på hvordan en politisk debatt kan føres uten at ytringer blir personrettede, hetsende, sjikanerende eller truende. **Det folkevalgte kollegiet bør enes om å ta skritt for at også tonen i debatten utenfor kommunestyre- eller fylkestingsalen er saklig.** Et eksempel på dette kan være at så mange som mulig fra folkevalgkollegiet møter opp for å bidra til et saklig ordskifte når innbyggere arrangerer demonstrasjoner og aksjoner.

For at ikke kontroversielle saker skal personifiseres i media og blant publikum, kan kommunestyret som kollegium eller partigrupper **fronte sakene kollektivt framfor at dette gjøres av enkeltrepresentanter.**

Når det er sterke angrep mot enkelte folkevalgte i media eller sosiale medier er det god praksis at kollegiet går tidlig ut og dementerer ordlyd og korrigerer falske nyheter som settes fram samt maner til et saklig ordskifte. Studien har vist at ved å overse falske nyheter, rykter og konspirasjonsteorier kan disse raskt få fotfeste blant publikum, og dette igjen kan avstedkomme trusler og hatefulle ytringer mot utvalgte folkevalgte. Hvis et samlet folkevalgkollegium på tvers av alle partier og lister klarer å stå samlet bak kravet om saklig politisk ordskifte, har man kommet langt.

Det er ikke uvanlig at kommunestyret og fylkesting arrangerer folkevalgtopplæring for representanter etter at nye kollegier har konstituert seg. **Folkevalgtopplæring er en gyllen anledning til å prate om tonen i debatten representantene i mellom, både i og utenfor salen, og mellom kollegiet og innbyggere.**

Ipsos' FoU-rapport til KS fra juni 2019 viser til behovet for felles samlinger for folkevalgte for å bidra til bevisstgjøring og refleksjon om forebygging og håndtering av hatefulle ytringer, herunder **åpen dialog om ytringsform og tone, refleksjon rundt nødvendigheten av å være tilstede på sosiale medier, og praktisk kunnskap om hvordan man bruker sosiale medier** (moderere og slå av og på kommentarfelt, åpne og lukke profiler med mer). Rapporten nevner ressurser som kan være nyttige, eksempelvis fra organisasjonen "Stopp hatprat".¹⁶⁶

Folkevalgtopplæring kan problematisere folkevalgtrollen og ta opp at vervet kan medføre ubehageligheter. For at kollegiet skal kunne gi kollektiv støtte til folkevalgte som utsettes for uakseptable ytringer, må det ligge et fellesskap i bunn som gjør at den enkelte folkevalgte ønsker å ta opp ubehagelige hendelser i sitt kollegium. Det er god praksis å ha åpenhet om uønskede ytringer på tvers av partiskillelinjer for å unngå at medlemmer skal være alene om slike opplevelser. Det er god praksis at kommunestyret og fylkesting oppfordrer sine medlemmer til å melde fra, til folkevalgkollegiet, til administrasjonen og til eget lokalt partilag for å få psykososial støtte og praktisk bistand, og videre til politiet som kan avgjøre om det er grunnlag for etterforskning og/eller ytterligere sikkerhetstiltak.

Kommunedirektører som inngikk i studien fortalte at de kunne observere forskjeller på adferden til folkevalgte som hadde deltatt på folkevalgtopplæring og dem som ikke hadde det. **I kommuner der folkevalgtprogrammet er obligatorisk er de folkevalgte sikrere på rollen sin og ordskiftet flyter**

¹⁶⁶ Lenker til ressurser fra «Stopp hatprat»:

We can: <https://www.coe.int/en/web/no-hate-campaign/we-can-alternatives>

Bookmarks: www.stopphatprat.no/bookmarks

bedre både innad i og utenfor kommunestyresalen. Ved hvert valg kan det komme inn representanter som mangler erfaring fra partiet de skal representere, eller de står uten noe parti i ryggen, på en uavhengig liste. Obligatorisk folkevalgtopplæring vil være verdifullt for alle folkevalgtkollegier, men kanskje særlig for kommuner og fylkeskommuner med representanter fra bygdelister som har kandidater uten et parti i ryggen. **Å sørge for at hele folkevalgtkollegiet har den samme omforente forståelsen av rollen som folkevalgt og sammen blir enige om noen kommunikasjonsregler er god praksis.**

Folkevalgtopplæring kan bidra til **teambygging på tvers av partier** og andre skillelinjer. Det kan være en god praksis å arrangere folkevalgtopplæring jevnlig, og flere enn en gang per periode. I tillegg til dette er det god praksis å etterstrebe tett dialog mellom de ulike partiene og listene, for eksempel gjennom **regelmessige gruppeledermøter eller samlinger der ytringsklima, ordskifte og folkevalgtes integritet og sikkerhet kan være faste samtaleemner.**

6.2.2 Dialog med innbyggere

Kommunestyre og fylkesting opererer ikke i vakuum, men i tett samhandling med sine lokalsamfunn. Denne studien har funnet at der det er svakheter i kommunikasjonen mellom de folkestyrte kollegiene og samfunnet for øvrig, kan det bli grobunn for konspirasjon og falske nyheter som igjen kan føre til at folkevalgte mottar hatefulle ytringer eller trusler.

I valgkampen 2019 introduserte KS "Valgløftet 2019"¹⁶⁷ for å øke oppslutningen om og deltakelsen i lokaldemokratiet og motvirke at lokalpolitikere utsettes for hatefulle ytringer og trusler. Valgløftet innebar at landets ordførere og lokalpolitiske ledere som var samlet på Kommunalpolitisk toppmøte i regi av KS sa nei til hets, mobbing, trakassering, skjellsord og personangrep, og ja til saklige debatter med god meningsbryting og argumentasjon. De forventet at sentrale politikere selv skulle være rollemodeller og ha opplysende og ansvarsfulle diskusjoner og debatter. De ønsket i valgkampen å behandle hverandre med respekt, også ved uenighet, jobbe aktivt for at alle stemmer kunne bli hørt, vise hverandre gjensidig tillit, jobbe for at flest mulig ville bruke stemmeretten og vise barn og unge hvorfor lokaldemokratiet er verdt å kjempe for.

Til tross for dette, opplevde flere av de folkevalgte som inngikk i studien et ufint ordskifte i valgkampen i 2019. For at dette ikke skulle repeteres i fremtiden ønsket flere en felles opplæring av **partier og kandidater i forkant av valgkampen for å diskutere noen felles spilleregler.** Nøkkelinformanter mener at dette vil kunne bidra til at fremtidige folkevalgte får en opplæring som gjør dem mer bevisst i utøvelse av sin rolle og det vil i mindre grad være den enkeltes personlige vurderingsevne som avgjør hvordan de opptrer og ytrer seg offentlig. Dette viser at det er nødvendig å **gjenta valgløftet fra 2019** og fortsette å jobbe for at dette forankres i flest mulig kommunestyre og fylkesting, politiske partier og valglister. **Kommunestyre og fylkesting kan legge til rette for dialog med partier og tverrgående lister for å enes om felles prinsipper for ordskiftet og eventuelt felles opplæring/fellesmøter i forkant av valgkamper.**

Folkevalgte og kommune- og fylkeskommuneansatte i studien opplever det krevende å håndtere innbyggere som lar seg styre av følelser og ikke vil ta inn over seg et stramt økonomisk handlingsrom. Mange saker får stor betydning for folks liv. Det kan være god praksis for kommunestyre og fylkesting å forsøke å forutse folks reaksjoner på politiske vedtak, og planlegge for dette gjennom **å arrangere gode møteplasser med rom for diskusjon i god tid i forkant av en beslutning.** Det synes viktig at de folkevalgte lytter til innbyggerne og også forklarer årsakene til at saken kommer opp og konsekvensene av de ulike mulighetene og utfallene. I noen tilfeller, som for eksempel hvis resultatet fra en folkeavstemming ignoreres av kommunestyret, kan det være lett å forutse at det vil komme reaksjoner som bunner i sinne og frustrasjon hos innbyggerne. **Kommunestyre og fylkesting bør**

¹⁶⁷ <https://www.ks.no/globalassets/fagomrader/demokrati-og-styring/lokaldemokrati/Valgløftet-2019.pdf>

etterstrebe å planlegge og kommunisere prosesser på en tydelig måte, være forutsigbare og etterrettelige, og ta innbyggernes reaksjoner på alvor.

For saker som splitter et lokalsamfunn, f.eks. kommunesammenslåing, bompenger eller skole- nedleggelse og der noens interesser settes opp mot kommuneøkonomiens interesser, er det viktig å **ta seg god tid i behandlingen, innlemme innbyggere på et tidlig tidspunkt, være tydelige overfor innbyggerne om prosess og hvordan og hvorfor beslutninger tas.** Når det oppstår vinging eller uklarheter, så gir dette grobunn for tvil om de folkevalgtes hensikter og konspirasjonsteorier kan oppstå.

For å øke tillit hos innbyggerne og hindre rykter om usannheter, er mest mulig åpenhet overfor publikum en god praksis. Det kan være hensiktsmessig å strøme alle kommunestyremøter. Enkelte folkevalgte vil kanskje ønske å endre sin adferd og justere sine politiske innlegg hvis møtene tilgjengeliggjøres for publikum. Det kan være en mulighet for at åpenhet i enkelte tilfeller kan gjøre folkevalgte sårbare ved at publikum som er ute etter å "ta dem" får anledning til dette. Informanter i denne studien er likevel tydelige på at mangel på åpenhet skaper en distanse mellom de som tar beslutninger og innbyggerne som beslutningene tas på vege av, og dette gir grobunn for konspirasjon og politikerforakt, noe åpenhet kan forebygge.

Lokalmedienes rolle framheves som viktig av informanter i denne studien. For at forholdet mellom de folkevalgte kollegiene og lokalmediene skal være mest mulig konstruktive og begge parter kan dra nytte av hverandre, er det god praksis å ha **regelmessige møter og en løpende dialog mellom lokale medier og folkevalgte kollegier.** Ipsos anbefaler i sin FoU-rapport til KS juni 2019¹⁶⁸ at en slik dialog kan handle om alt fra valg av overskrifter, bildebruk, sitatsjekk, premisser for intervjuer, tidspunkt for publisering av artikler som kan generere engasjement på sosiale medier, moderasjon av kommentarfelt, håndtering av kontroversielle saker som medfører sterke reaksjoner hos publikum med mer. Mediene kan også inviteres til å delta på folkevalgtopplæring.

Et fast møtepunkt mellom kommunestyret og politiet er "politirådet". I hver kommune består dette av ledere i politiet og politiske og administrative ledere i kommunen. Dette politirådet møtes to eller fire ganger i året. **Politirådene kan med fordel sette folkevalgtes sikkerhet på dagsorden og snakke om omfanget av hatefulle ytringer og trusler rettet mot politikere i kommunen.** Ipsos' FoU til KS juni 2019¹⁶⁹ viste at dialog mellom politi og kommunestyret er en fordel for begge parter, og at det er god praksis å **invitere politiet til folkevalgtopplæring** for at de kan informere om hvordan de kan bistå dersom trusler og hatefulle ytringer framsettes mot lokale folkevalgte. En god dialog mellom politi og det folkevalgte kollegiet vil kunne gi de folkevalgte økt innsikt i hvordan politiet følger opp anmeldelser og henvendelser, og samtidig gi politiet en arena til å gi politikerne gode råd om både forebygging og håndtering.

6.3 Forebygging og bistand fra politiske partier

Folkevalgte i denne studien setter stor pris på besøk, telefoner og støtteerklæringer fra sine politiske partier sentralt når de utsettes for uakseptable ytringer og hendelser, men hadde ellers lave forventninger til hva partiene kunne foreta seg i slike tilfeller.

Ipsos' FoU til KS juni 2019¹⁷⁰ viser at et tiltak som fungerer er **folkevalgnettverkene** som noen partier har opprettet. Her kan ordførere eller folkevalgte innen samme parti innenfor et bestemt geografisk område støtte hverandre og gi hverandre gode råd.

¹⁶⁸ Ipsos til KS juni 2019: "Forebygging og håndtering av hat og trusler mot folkevalgte", s. 10

¹⁶⁹ Ibid. s. 11

¹⁷⁰ Ibid. s. 16

Noen av nøkkelinformantene i studien opplevde at hatefulle ytringer var framsatt av folk fra eget partilag. Disse ønsket seg tydeligere **interne retningslinjer for å sanksjonere eller ekskludere medlemmer** som handler eller ordlegger seg på en uakseptabel måte.

En nøkkelformant i denne studien fra 2020 ønsket at partiet sentralt kunne innføre en **fast oppfølgingssamtale med folkevalgte** som rammes, som "debriefing" for den lokale folkevalgte og læringspunkt for partiet.

Denne studien har vist at folkevalgte må ta stilling til kontroversielle saker som ikke alltid er nedfelt i et politisk partiprogram. Noen ganger kommer saker opp som man ikke hadde forutsatt, som pålegg fra fylket eller staten, eller forutsetningene har endret seg underveis slik at løsningen fortøner seg annerledes enn det gjorde da partiprogrammet ble skrevet. For at ikke de folkevalgte alene skal måtte stå til rette for upopulære vedtak, kan det være lurt å **forankre slike saker i lokale partilag**. Det lokale partilaget kan i etterkant **kommunisere det vedtatte standpunktet tydelig for å unngå at enkeltrepresentanter anklages for alenegang i kommunestyret**.

Denne studien har vist at 'politikerrollen' i seg selv kan bidra til at hets og usannheter eskaleres til situasjonen blir uutholdelig og uhåndterlig. Lokale folkevalgte deler at de opplever det som viktig å framstå som sterke. De velger derfor å tåle mye og lar være å sette foten ned. På den måten kan hets og usannheter eskalere og få fotteste blant publikum. Politiske saker kan blåse opp raskt, og **lokale partilag kan være tjent med å utvikle rutiner for håndtering i mediene av vanskelige saker** for å takle falske nyheter, rykter, hets og politikersjikaner med mer. Å kommunisere direkte og saklig med dem som hetser før en sak eskaleres har i noen tilfeller vist seg å kunne roe ned gemyttene. Lokale partilag bør unngå at enkeltpolitikere står alene i "stormen", men **ha rutiner for å med bistå den utsatte folkevalgte** med å svare saklig på usaklige påstander og stoppe falske nyheter fra å kunne spre seg uimotsagt.

Ipsos' FoU til KS i juni 2019¹⁷¹ viser til en god praksis om å **opprette ressursgrupper rundt profilerte folkevalgte**. Et slikt nettverk kan bestå av 2-3 personer som håndterer henvendelser på sosiale medier. Synlige politikere og kandidater til valg mottar ofte negative og uønskede meldinger og kommentarer på sine profiler. Slike nettangrep kan bli svært massive, både i ordbruk og omfang. For at den utsatte folkevalgte selv skal slippe å måtte forholde seg til alt det negative som skrives om vedkommende, anbefales det å opprette ressursgrupper som kan håndtere meldingene på sosiale medier. En slik ressursgruppe kan også fungere som «nabovakter» som kan bistå de folkevalgte i forhold til deres inngående og utgående kommunikasjon. Ressursgruppen kan sette i gang motkampanjer for å tilbakevise usannheter og ta avstand fra uakseptable ytringer.

Dersom det ikke er en ordning i kommunen eller fylkeskommunen der en kontaktperson kan bistå folkevalgte med å ha dialog med politiet, har denne 2020-studien vist at det er **god praksis at det lokale partilaget anmelder ulovlige ytringer og hendelser til politiet**, både for å vise at dette er et angrep mot lokaldemokratiet og ikke en privatsak, og for å avlaste den folkevalgte som har blitt utsatt for ytringene.

6.4 Bevissthet hos den enkelte folkevalgte

6.4.1 Folkevalgtes egen retorikk

I "Valgløftet 2019" frontet av KS lød en av setningene "Vi forventer: At sentrale politikere selv er rollemodeller i diskusjoner og debatter". Dette er en forventning det framstår som klokt å stille til lokale folkevalgte gjennom hele perioden, ikke kun i valgkamper. Folkevalgte Ipsos snakket med i forbindelse med FoU-rapporten til KS i juni 2019 vektla viktigheten av at **folkevalgte går foran som gode rollemodeller i kommunikasjon med både velgere og hverandre**: "Det er bred enighet om at en god

¹⁷¹ Ipsos til KS juni 2019: "Forebygging og håndtering av hat og trusler mot folkevalgte s. 15

ytringskultur starter med den enkelte folkevalgte, og at det er særdeles viktig at politikere som er kjente i offentligheten står frem som gode eksempler. Generelt er det et individuelt ansvar å sørge for at man ordlegger seg i tråd med god folkeskikk, er bevisst egen retorikk og viser respekt for meningsmotstandere. Videre er det et individuelt ansvar å støtte andre lokalpolitikere som utsettes for hets eller trusler, uavhengig av partipolitisk tilhørighet.”¹⁷² Det er god praksis at enhver folkevalgt begynner med seg selv og er seg bevisst tonen i egen retorikk. Videre bør **folkevalgte ta avstand fra uakseptable ytringer rettet mot andre folkevalgte, uavhengig av partitilhørighet eller politiske standpunkter.**

Folkevalgte bør vektlegge å delta på folkevalgtoppplæring, være med å sette en god tone i debatten, delta i å utforme felles rammeverk for politiske ytringer og etterfølge disse i egen kommunikasjon.

6.4.2 Bruk av sosiale medier

For å unngå uønskede ytringer på den samme profilen man benytter til private anliggender, er det god praksis for profilerte mennesker å etablere ulike profiler. **Folkevalgte kan ha en fordel av å skille mellom sine private sosiale medie-profiler og sin politikerprofil.** Den private profilen kan være lukket og ikke gjøres søkbar, mens politikerprofilen kan være åpen og offentlig, og være stedet hvor den folkevalgte kan føre politisk debatt. Et slikt skille kan med fordel gjøres allerede i valgkampen. Generelt er det et godt råd å stenge sin politikerprofil i helger når politikerhetsen på nettet er på sitt høyeste.

Saker som trigger massive reaksjoner er ofte større nedskjæringer, inngripen i folks hverdag som innføring av bomringer eller vindmøller, eller areal-planlegging der man berører folks eiendom eller urørt natur. Denne studien viser at også saker der folkevalgte eller partier ”snur” og mener noe annet enn det de gikk til valg på kan sette sinnene i kok hos publikum. Folkevalgte kan være føre var i slike saker, og vurdere å **stenge sine politikerprofiler på sosiale medier for å redusere effekten av angrepene** som kan komme mot dem som enkeltpersoner.

Ipsos foreslo også i sin FoU-rapport til KS juni 2019 at **folkevalgte oppretter en ”redaktørplakat” på egne sosiale medier-profiler:** *“En kunngjøring om etiske retningslinjer og ansvar for atferd på den enkelte politikers sosiale medier-profil, som både skal overholdes av den som eier profilen og de som velger å uttrykke seg på profilens kommentarfelt. En redaktørplakat skal sende et signal om at en selv er bevisst på hvordan man ytrer seg i sosiale medier, og oppfordre til at andre også overholder de samme sosiale normene for atferd. Hvis en avsender likevel overskrider disse retningslinjene kan man vise til redaktørplakaten og enkelt blokkere, slette eller rapportere avsender uten at vedkommende vil kunne vise til brudd på ytringsfrihet.”*¹⁷³

Det kan være viktig for lokale folkevalgte å få fjernet ubehagelige, hetsende eller hatefulle ytringer om seg selv fra internett, også i tilfeller der ytringene ikke faller inn under straffeloven. Ligger ytringene på en side med redaktøransvar, bør det holde å si fra at man ønsker at ytringen skal fjernes. Ligger disse andre steder, kan man søke bistand og veiledning fra ressurstjenester som for eksempel slettmeg.no som er drevet av NorSIS. Telenor har også en tjeneste som heter Nettslett som drives i samarbeid med forsikringsselskapet HELP.

6.4.3 Vurdere å gå rettens vei

I kommuner og fylkeskommuner der administrasjonen har en kontaktperson som melder fra til politiet om uakseptable ytringer rettet mot folkevalgte, er det lurt av den folkevalgte å **melde fra om det inntrufne til denne kontaktpersonen så raskt som mulig.** Dersom slike rutiner ikke finnes, bør man melde fra til politiet selv eller be sitt lokale partilag om å gjøre dette. For fysisk framsatte trusler i form av brev hjem, hærverk på hus og bil med mer er det viktig at det meldes fra til politiet så raskt som mulig,

¹⁷² Ipsos til KS juni 2019: ”Forebygging og håndtering av hat og trusler mot folkevalgte”, s. 5

¹⁷³ Ibid. s. 6

da det er lettere å identifisere gjerningspersonen kortere tid etter framsettelsen av en trussel eller ytring enn senere.

En naturlig spontanreaksjon når noen har mottatt noe hatefullt, truende eller hetsende kan være å slette meldingen. Man vet imidlertid aldri om en ubehagelig melding kommer alene eller er den første av mange. Lovlige enkeltytringer kan bli straffedømt dersom det kommer svært mange av dem. Det er god praksis at **folkevalgte som utsettes for uønskede ytringer sikrer dokumentasjon av disse ved å ta skjermdumper/bilder**. Disse kan vise seg å være nyttige dersom det senere blir en etterforskning.

Det er muligheter både i skadeserstatningsloven og straffeprosessloven for at en lokal **folkevalgt kan gå til sivil søkmål for å søke erstatning** for "tort og svie" av den som har framsatt trusler eller hatefulle ytringer. Dette innebærer en økonomisk risiko, i det man i de fleste tilfeller vil ha behov for advokat, men kan ha en viktig avskrekkende effekt dersom man vinner fram og den som har framsatt ytringene blir bøtelagt.

6.5 Politiets ivaretagelse av folkevalgtes sikkerhet

Denne studien har avdekket store forskjeller i praksis politikamrene imellom, som har konsekvenser for folkevalgtes reelle rettsvern og opplevelse av å bli tatt på alvor.

6.5.1 Benytte faste kontaktpunkter med kommunene

Politiet har definert seks prioriterte funksjoner som skal bidra til at målene med nærpolitireformen nås, og opprettelsen av **politikontakt** for alle kommuner er en av disse. Politikontakt skal jobbe forebyggende. I en av kommunene som inngår i denne studien **fungerer politikontakten som en bro mellom kommunens administrasjon og politiets øvrige etater**. Politikontakten har etablert tette relasjoner med kommuneledelse og folkevalgte slik at tillit er etablert og det er lav terskel for å ta kontakt når noe plutselig skjer. Folkevalgte og administrasjon sender informasjon om trusler og hatefulle ytringer med mer til politikontakten som videresender dette til rette vedkommende innad i egen etat. I den gjeldende kommunen fungerer denne måten å organisere kontakten mellom kommune og politiet svært godt og ordningen bidro til at nøkkelinformanten følte seg langt tryggere og bedre ivaretatt enn vedkommende ville gjort uten denne politikontakten.

Når trusselsituasjonen mot en folkevalgt utarter seg, kan **politikontakten koordinere planleggingsmøter mellom politi, kommuneadministrasjon og politisk ledelse for at alle skal ha den samme situasjonsforståelsen** og sammen bli enige om forebyggende og sikrende tiltak.

For at kommunikasjonen skal være mest mulig flytende mellom politi og kommune når folkevalgte trues eller utsettes for hatefulle ytringer, viser denne studien at et **fast kontaktpunkt mellom politi og kommune er å anbefale** (enten dette er politikontakten eller en annen dedikert ansatt i politiet). Som nevnt som god praksis for kommunene, kan et slikt fast kontaktpunkt med fordel nedfelles i **Samarbeidsavtalen** mellom politiet og kommunen. Dette er viktig ikke minst fordi **måten politikerne møtes på av politiet har stor betydning for om de føler trygghet eller opplever eskalert frykt**. Politiledelsen bør også bruke det halvårlege eller kvartalsvise **politrådet** med kommunens politiske ledelse **til å snakke om folkevalgtes trygghet og sikkerhet**.

6.5.2 Prioritere etterforskning av hatytringer, trusler mm. mot lokale folkevalgte

Riksadvokaten vektla fokus på politikere i sitt rundskriv til politiet i 2020:¹⁷⁴

¹⁷⁴ Rundskriv 02/2020, 15. februar 2020: "Mål og prioriteringer for straffesaksbehandlingen i 2020", s. 13

”Politiet må også ha oppmerksomhet mot hatefulle straffbare ytringer rettet mot politikere og andre samfunnsdebattanter som er egnet til å påvirke ytringsklimaet på en så negativ måte at enkelte enten trekker seg fra politikken eller velger ikke å delta i samfunnsdebatten.”

En liknende prioritering stod i Riksadvokatens rundskriv 01/2019 fra februar 2019. Denne prioriteringen gjelder imidlertid først og fremst hatytringer, trusler mm. som rammes av straffeloven § 185 eller som er knyttet til de diskrimineringsgrunnlagene som § 185 dekker.

En trussel mot en lokal folkevalgt på grunn av dennes virke, kan utgjøre en trussel mot demokratiet også om den ikke rammes av § 185 eller er begrunnet i den typen diskrimineringsgrunnlag som § 185 gjelder. Rettspraksis viser at domstolene erkjenner dette. Det kan i den sammenheng blant annet vises til Høyesteretts uttalelse i en avgjørelse i 2019¹⁷⁵ (som gjaldt trusler mot en stortingsrepresentant, og som ble behandlet etter straffeloven § 115 som gir blant andre medlemmer av Stortinget et særskilt vern mot trusler som kan hindre eller påvirke dem i sitt verv):

”Også utenfor anvendelsesområdet for straffeloven § 115 må det etter mitt syn reageres strengt på trusler som rettes mot politikere som deltar i den politiske debatten. Selv om de ikke er medlemmer av Stortinget, er også vern av dem sentralt for et fungerende demokrati.”

På bakgrunn av dette synes det nødvendig å be om at **Riksadvokatens pålegg om å prioritere etterforskning av hatefulle straffbare ytringer mot folkevalgte utvides** til også å omfatte trusler mm. som går utover diskrimineringsgrunnlagene i straffeloven § 185, **slik at politiet prioriterer alle straffbare ytringer som rammer lokale folkevalgte på grunn av deres virke.**

Flere av informantene fra politiet i denne studien opplever at politiet ikke har god nok fenomenforståelse og derfor ikke evner å se hatefulle ytringer i et demokratiperspektiv. Dette problemkomplekset har av den grunn lett for å drukne i skyggen av alle anmeldelser som kommer inn.

I Norge følger politiets særskilte hatkriminalgruppe, i tråd med Riksadvokatens kommuniserte prioriteringer, først og fremst opp saker om ytringer som gjelder de diskrimineringsgrunnlag faller inn under straffeloven § 185 om hatefulle og diskriminerende ytringer. For å kunne sikre en fenomenforståelse og en ensartet og skikkelig oppfølging av hatytringer, trusler mm. mot lokale folkevalgte, kunne politiet i Norge f.eks. se til politiet i Sverige som i 2015/2016 la **ytringer og handlinger som kan true demokratiet rettet mot lokalpolitikere, journalister og kunstnere til sin hatkriminalisering.**

6.5.3 Registrering av saker som gjelder trusler mm. mot lokale folkevalgte

Samtlige informanter i studien fra politiet mener det er svært viktig at folkevalgte anmelder trusler og hatefulle ytringer de utsettes for. En av årsakene som oppgis er at det ”ellers kan oppstå mørketall”.

Nøkkelinformanter, på sin side, sitter med en følelse av at framsettelse av hatefulle ytringer, trusler mm. på sosiale medier ikke prioriteres av politiet. Denne studien har sett at en viktig grunn til at noen folkevalgte lar være å anmelde forholdene er at de opplever at sakene henlegges uten etterforskning. Hvis politiet skal få sitt ønske oppfylt om at flere folkevalgte og kommuner velger velge å anmelde saker, må **politiet vise at sakene etterforskes.**

Så vidt denne studien har kunnet bringe på det rene, er ikke opplysninger om at anmelder og/eller fornærmede er en folkevalgt noe som registreres særskilt i dag. Da framstår det som lite sannsynlig at politiet vil kunne klare å rapportere om omfanget, uansett om alle forhold anmeldes. Dersom man skal kunne få en oversikt over omfanget av fenomenet hatefulle ytringer, trusler mm. mot lokale folkevalgte på andre måter enn gjennom spørreundersøkelser, kan det synes som om politiet bør pålegges å

¹⁷⁵ HR-2019-1922-A, avsnitt 57

registrere slike saker, både anmeldelser og der det blir reaksjoner, i en egen rubrikk for 'folkevalgte'.

6.5.4 Utnytte lovverket bedre mht. medvirkningsansvar på internett

Som redegjort for i Del 1 pkt. 3.11 vil også andre enn den som har ytret f.eks. en trussel på internett, kunne holdes medvirkningsansvarlig. Dette betyr at dersom noen – herunder lokale folkevalgte – blir utsatt for straffbare/ulovlige ytringer fra en bruker av et sosialt medium, en bloggplattform og/eller en som ytrer seg i kommentarfelt på en nettavis, kan vedkommende gjøre den ansvarlige for den aktuelle tjenesten, eventuelt redaktøren for nettavisen, **oppmerksom på det ulovlige innholdet og kreve at det fjernes**. Etterkommes ikke et slikt krav, kan den ansvarlige stilles til rettslig ansvar for innholdet, som medvirker. Det samme må antas å gjelde den som administrerer en profil/side i sosiale medier, for eksempel på Facebook.

Dette er en mulighet det later til at politiet kunne utnytte bedre. Blant annet kan det være praktisk og effektivt i tilfeller der den som har lagt ut en straffbar ytring enten er anonym eller av andre grunner er vanskelig for politiet å forfølge. Dette gjelder også hvis en bestemt side på for eksempel Facebook til stadighet inneholder hatytringer, trusler mm. I slike saker har **politiet adgang til å kontakte vedkommende tjeneste eller administrator av en bestemt Facebook-side og gjøre dem oppmerksomme på brukerinnlegg som har straffbart innhold, og anmode dem om å fjerne disse, under henvisning til at de ellers kan risikere straff som medvirkningsansvarlige**. Politiet kan også i større grad **følge opp med påtale**, dersom slike anmodninger ikke etterkommes.

Slik oppfølging fra politiets side vil kunne bidra til å **bevisstgjøre både de ansvarlige for tjenestene, administratorer av enkeltsider/-profiler i sosiale medier og publikum generelt, med hensyn til hva som er straffbare ytringer**. I studien viser enkelte informanter fra politiet til at de har praksis med å spre informasjon til publikum, gjennom nettpatrolje, pressemelding eller annet, om hvilke typer ytringer som er ulovlige på internett og hva en eventuell bot for ulovlige ytringer kan være.

6.5.5 Innføre rutine med å gi folkevalgte utfyllende tilbakemelding

Når noen blir truet er det en naturlig reaksjon å bli redd. Så lenge saken ikke er oppklart, vil den fortsette å utgjøre en stor del av fornærmedes liv og hverdag. Ut fra historiene fortalt i denne studien kan en tenke at politiet bør bestrebe seg på å **holde fornærmede underrettet om hva de finner ut samt gi informasjon til den som har mottatt truslene om hvordan vedkommende skal forholde seg sikkerhetsmessig**.

Dagens regler krever ikke at politiet gir annen tilbakemelding enn å sende ut et standardbrev til anmelder hvis forholdet henlegges, med henvisning til en kode for henleggelsesårsak. Hvis den fornærmede (eller andre) ønsker innsyn i sakens dokumenter, er regelen i praksis at dette må begjæres fra og skje via en advokat. Fører en anmeldelse derimot til påtale, vil fornærmede kunne ha en rolle som vitne, med tilhørende rettigheter. Det er dermed i de sakene som henlegges at mangelen på informasjon oppleves som det største problemet. **Flere nøkkelinformanter i denne studien opplevde mangelen på kommunikasjon og tilbakemelding fra politiet som skuffende og svært lite tilfredsstillende, og dette bidro til at enkelte mistet troen på rettssystemet**.

En praksis denne studien finner prisverdig er en informant fra politiet som forteller at ved vedkommendes avsnitt ringer de alltid fornærmede før de sender ut standard brev. Deres erfaring er at det er til stor hjelp for fornærmede å høre om hva politiet har gjort og bli gitt en forklaring på en eventuell påtale eller henleggelse. Informanten forteller at en slik telefonsamtale ikke tar lang tid og at dette er en liten, men svært viktig handling fra politiets side for å opprettholde tilliten mellom politi og publikum. Vedkommende anbefaler dette som en praksis som politiet bør å etterstrebe i alle saker.

7. Konklusjoner og anbefalinger

7.1 Konklusjoner

Ytringsfriheten står sterkt. Vårt liberale demokrati hviler på ideen om et kritisk meningsmangfold der alle innbyggers rettigheter er likelydende. Ytringsfriheten er i noen grad begrenset av straffelovens paragrafer om trusler, diskriminerende ytringer, oppfordringer til straffbare handlinger, krenkelser av privatlivets fred og hensynsløs adferd. Terskelen er imidlertid høy for at en ytring skal dekkes av en av disse paragrafene.

Ytringer rettet mot lokale folkevalgte er ikke dekket i en egen paragraf. Lokale folkevalgte har den samme beskyttelse som alle andre private borgere. Dette står i kontrast til lokale folkevalgtes opplevelse av at de mottar hatefulle ytringer og trusler som en direkte følge av den eksponering de har fått i kraft av å tjene sin borgerplikt ved å ha påtatt seg et folkevalgtverv for lokaldemokratiet. Svært mange av de 42 informantene som inngår i denne studien, både lokale folkevalgte selv, kommuneansatte, politi og andre opplever at trusler og hatefulle ytringer mot folkevalgte utgjør en trussel mot demokratiet. Folkevalgte informanter opplever at deres ytringsfrihet trues. Aksjonspolitikk med hatefulle ytringer på nettsider bidrar til å legitimere politikerforakt og de folkevalgte opplever at deres integritet undergraves. Begge deler undergraver demokratiet. Trusler, hatefulle ytringer og aksjonspolitikk kan føre til at politikere slutter i politikken, både fordi de skremmes og fordi de mister engasjementet og troen på det demokratiske systemet. Mange informanter forteller at vanlige folk kvier seg for å påta på seg politiske verv på grunn av ubehaget det medfører. Av samme grunn unngår enkelte folkevalgte politikere å ytre seg i vanskelige, kontroversielle saker. Flere folkevalgte oppgir at de kvier seg for å delta i det offentlige ordskiftet, og begrenser sine politiske ytringer til talerstolen i kommunestyret, og enkelte har sluttet å ytre seg også der. Folkevalgte som opplever å ikke bli tatt på alvor av politiet, kan miste tillit til politiet og rettsapparatet. De frykter at henleggelse av anmeldelser av trusler og hatefulle ytringer gjør at publikum opplever at slike ytringer er lovlige, noe som igjen kan bidra til å redusere folks tiltro til det demokratiske systemet.

Stortingspolitikere nyter et eget vern i straffeloven §§ 115 og 116 om trusler mot blant annet statsråder og stortingspolitikere. Et eget politiorgan, politiets sikkerhetstjeneste (PST), er ansvarlig for disses trygghet og sikkerhet. På grunn av utviklingen i ytringsklimaet de senere år har også medlemmer av ungdomspartiene blitt innlemmet under PSTs ansvar. Denne studien kan ikke se at det er noen juridisk prinsipielle grunner til at ikke også lokale folkevalgte skal innlemmes i samme paragrafer under straffeloven og nyte lik beskyttelse fra PST. Lokale folkevalgte kan motta ytringer og stå i situasjoner som er minst like truende som det nasjonale politikere opplever, med tilsvarende konsekvenser for det grunnlovfestede lokaldemokratiet.

Lokale folkevalgte tilhører juridisk sett ikke noe organ som har ansvar for deres virke. De er å betrakte som private borgere. De er ikke omfattet av arbeidsmiljøloven og har ingen særskilt beskyttelse under kommuneloven. Juridisk sett er kommunestyret og fylkesting arbeidsgiverne til de ansatte i kommune- og fylkeskommuneadministrasjonene. Mange informanter i studien mener dermed at de politiske partiene er organet som bør ha "ansvar" for lokale folkevalgte. Denne studien avdekker at lokale folkevalgte opplever at de utfører sitt verv for kommunen sin og føler at det naturlige organet til å ivareta deres trygghet er kommunen. Store partier har nasjonale retningslinjer for hva de skal gjøre når politikere utsettes for trusler og hatefulle ytringer, og folkevalgte setter stor pris på den kollegialitet og medmenneskelighet de møter fra partiene sine. De opplever imidlertid at ansvaret for den praktiske tilretteleggingen for å sikre at folkevalgte trygt kan utøve sine verv, må tillegges kommunene og fylkeskommunene. Det finnes flere lokale folkevalgte som tilhører små partier uten systemer eller som stiller til valg på vegne av bygdelister uten å ha noe parti i ryggen. En likebehandling av alle lokale folkevalgte tilsier at ansvaret for å tilrettelegge for trygg utøving av vervet som folkevalgt bør tillegges administrasjonen i kommunen og fylkeskommunen.

7.2 Anbefalinger

Lovendringer for å bedre rettsvernet for lokale folkevalgte

- Innlemme lokale folkevalgte i straffeloven §§ 115/116 og således overføre ansvaret for dem til politiets sikkerhetstjeneste (PST). Dermed vil de få det samme rettsvernet som nasjonale politikere har.
- Endre straffeprosessloven § 62 a slik at politiet pålegges å påtale straffbare forhold som er begått på grunn av fornærmedes lovlige politiske virksomhet. [Vil ikke være relevant dersom lokale folkevalgte innlemmes i straffeloven §§ 115/116.]
- Vurdere endring i kommuneloven for å sikre at alle kommuner og fylkeskommuner yter bistand i form av veiledning om sikkerhetstiltak og kontakt med politiet til folkevalgte som er utsatt for trusler eller hatefulle ytringer på grunn av utøvelsen av sitt verv. Et slikt pålegg vil sikre likebehandling av lokale folkevalgte på tvers av kommuner og fylkeskommuner.
- Vurdere å inkludere kjønn som diskrimineringsgrunnlag i straffeloven § 185 for at offentlig framsatt grov hets og trakassering av kvinner kan gis prioritering i etterforskning på lik linje med øvrige diskrimineringsgrunnlag som etnisitet, religion, seksuell legning og funksjonsevne.

Tiltak i kommuner og fylkeskommuner

- Integreere ivaretagelse av folkevalgte som utsettes for trusler med mer i krise- og beredskapsplan.
- Opprette en fast kontaktperson og prosedyrer for oppfølging av folkevalgte som utsettes for trusler med mer i kommunen/fylkeskommunen. Kontaktpersonen bør stå ansvarlig for kommunikasjon med politiet i forbindelse med sikkerhetstiltak og anmeldelser/meldinger om straffbare forhold rettet mot folkevalgte.
- Be om fast kontaktperson i politiet for spørsmål om folkevalgtes sikkerhet. Samarbeidsavtalen mellom kommune og politi bør omhandle lokale folkevalgtes sikkerhet og dette bør også være et naturlig tema i politirådet.
- Tilby adgang til bedriftshelsetjeneste for psykososial støtte til folkevalgte som har behov for dette og motivere utsatte folkevalgte til å benytte seg av tilbudet.

Tiltak i kommunestyre og fylkesting

- Innføre obligatorisk folkevalgtopplæring med fokus på tonen i ordskifte og bruk av sosiale medier. Gjennomføre deler av folkevalgtopplæring på ulike tidspunkt i løpet av en periode. Samarbeide med partier og bygdelister for å enes om felles grunnregler for ordskiftet i valgkamp.
- Innarbeide teambygging på tvers av partier og andre skillelinjer for forankring av felles forståelse for forretningsorden for møter og tonen i debatten internt og eksternt.
- Opprette rutiner for å ta kollektiv avstand fra hatefulle ytringer og trusler mot folkevalgte.
- Etablere rutiner for åpenhet og tett dialog med innbyggere, og ha løpende dialog med lokale medier og politiet.

Tiltak hos partiene

- Vurdere å opprette folkevalgtnettverk på tvers av kommuner for erfaringsutveksling og gjensidig støtte.
- Vurdere sanksjoner og/eller eksklusjon av medlemmer som bryter med partienes interne ytringsreglement.
- Innføre rutine fra sentralt hold om å samtale med lokale folkevalgte som utsettes for trusler, hat og hets med mer.
- Forankre kompliserte eller kontroversielle politiske saker i lokallag eller fylkeslag.
- Etablere rutiner i lokale partilag for håndtering av vanskelige saker i medier/sosiale medier.
- Etablere rutiner i lokallag for å bistå medlemmer som utsettes for trusler, hatefulle ytringer, sjikane eller rykter som resultat av deres politiske virksomhet, herunder dialog med politiet når det er behov for dette.
- Opprette ressursgrupper i lokallaget rundt profilerte lokalpolitikere som kan bistå med kommunikasjon på sosiale medier og internett ved behov.

Råd til lokale folkevalgte

- Være rollemodeller i kommunikasjon med velgere og hverandre, og ta avstand fra uakseptable ytringer mot andre folkevalgte, uavhengig av disses politiske tilhørighet.
- Opprette separate politiker-profiler på sosiale medier, gjerne med etiske retningslinjer for ytringer på profilen i form av en "redaktørplakat".
- Melde fra om trusler og hatefulle ytringer til kommune, kommunestyre, partilag eller direkte til politiet. Vurdere å gå til sivil søksmål.
- Sikre digitale bevis når man mottar truende, hatefulle eller hetsende ytringer, og ta i bruk hjelpetjenester (slettmeget.no med mer) for å slette uønskede ytringer på internett.

Tiltak i politiet for å ivareta folkevalgtes rettsvern og sikkerhet

- Opprette fast kontaktperson i politidistrikter for kommunikasjon med kommuner om sikkerhetstiltak og straffbare forhold rettet mot folkevalgte.
- Prioritere etterforskning av hatefulle ytringer, trusler mm. rettet mot lokale folkevalgte.
- Gi fornærmede folkevalgte utfyllende tilbakemelding vedrørende etterforskning, tiltale eller henleggelse av trusler mm.
- Benytte lovverket vedrørende medvirkningsansvar på internett.
- Kommunisere tydelig med publikum om hvilke type ytringer som er ulovlige for allmennpreventive hensyn.
- Registrere anmeldelser og dommer vedrørende trusler mm. mot folkevalgte i egen rubrikk for 'folkevalgte' for å kunne få oversikt over og følge fenomenets omfang over tid.

Anbefalinger til KS

- Lage en veileder med råd til kommuner og fylkeskommuner, kommunestyre/fylkesting, partiene og lokale folkevalgte om hvordan forebygge og håndtere hatefulle ytringer. (Her kan KS vurdere et eventuelt samarbeid med 'Kommunik' som er kommunenes og fylkeskommunenes faglige kommunikasjonsforum.)
- Oppdatere folkevalgtprogrammet for å gi folkevalgte råd om håndtering av egen og andres ytringer i digitale og sosiale medier (se innspill i rapport fra Ipsos til KS juni 2019: *Forebygging og håndtering av hat og trusler mot folkevalgte*¹⁷⁶).
- Vurdere å utrede hvorfor så mange saker om trusler og hatefulle ytringer mot lokale folkevalgte later til å bli henlagt. Det har blitt antydnet at en rekke saker henlegges av felles straffesaksinntak i politidistriktene uten at det startes opp etterforskning. For at KS skal jobbe for å påvirke politiet til å prioritere etterforskning av trusler og hatefulle ytringer mot lokale politikere, vil det kunne hjelpe å få innsikt i hvor stor andel som henlegges direkte, og hvorfor.
- Vurdere å utrede hvilke muligheter som finnes innenfor Grunnloven, Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen og EØS-retten for å tydeliggjøre og eventuelt skjerpe de store sosiale medieplattformenes rettslige ansvar for å fange opp og fjerne ytringer som inneholder åpenbare trusler og liknende straffbare angrep på personer. EU jobber med oppdatert EØS-relevant lovgivning på feltet som del av The Digital Services Act package. Det kan være behov for å se på norske løsninger, ikke minst i lys av de mange ulike norske dialekter man kan formulere uønskede ytringer på.

¹⁷⁶ <https://www.ks.no/globalassets/fagomrader/forskning-og-utvikling/fou-rapporter/Rad-Hat-og-trusler.pdf>