

Hatefulle ytringer og trusler mot lokale folkevalgte

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

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 disses 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, sikkerhet 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 institusjonene 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*¹). 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.

¹ <https://www.ks.no/globalassets/fagomrader/forskning-og-utvikling/fou-rapporter/Rad-Hat-og-trusler.pdf>

Hate speech and threats against local elected representatives

Legal framework, case law and the municipal sector's practice, KS R&D no. 204030

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 media². 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.

² 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>