



Politidirektoratet
Kopi: Norges institusjon for menneskerettigheter

Dato: 16. august 2023

Kommentarer til NIMs vurdering av forsamlingsfrihet i tilknytning til 25.juni-utvalgets rapport

1. Innledning og bakgrunn

Norges institusjon for menneskerettigheter (NIM) ble 9. juni 2023 anmodet av Politidirektoratet om å bistå i oppfølgingen av anbefalingene fra utvalget som ble nedsatt for å evaluere politiet og PST etter masseskytingen i Oslo natt til 25. juni (25. juni-utvalget).¹ I brev til Politidirektoratet datert 9. august i år har NIM presentert en vurdering av forsamlingsfrihet i tilknytning til 25. juni-utvalgets rapport. NIMs vurdering omtales i det følgende som «NIMs rapport».²

Både 25. juni-utvalgets rapport og NIMs rapport legger til grunn at EMK-artikkel 11 og Grunnloven § 101 setter grenser for myndighetshandlinger som griper inn i friheten til å delta i fredelige forsamlinger. De to rapportene presenterer likevel ulike vurderinger av politiets anbefaling om å ikke gjennomføre solidaritetsmarkeringen i Oslo 27. juni 2022, to dager etter angrepet i Oslo natt til 25. juni.

Konkret har de to rapportene ulike vurderinger av spørsmålene om hvorvidt

- (1) anbefalingen om å ikke gjennomføre solidaritetsmarkeringen 27. juni var et «inngrep» i forsamlingsfriheten beskyttet av EMK-artikkel 11, og
- (2) i den grad anbefalingen var et inngrep, om dette var et forholdsmessig inngrep som kan anses som nødvendig i et demokratisk samfunn.

I 25. juni-utvalgets rapport ble anbefalingen om å ikke gjennomføre solidaritetsmarkeringen 27. juni ansett som et uforholdsmessig inngrep i forsamlingsfriheten, i strid med EMK-artikkel 11. I NIMs rapport blir denne anbefalingen ikke ansett som et inngrep i forsamlingsfriheten. For det tilfelle anbefalingen likevel skulle bli ansett som et slikt inngrep, fremholder NIMs rapport at det ikke er tilstrekkelig grunnlag for å karakterise anbefalingen som et uforholdsmessig inngrep.

¹ Anbefalingene fra 25. juni utvalget er publisert i *Rapport fra 25. juni-utvalget*, som ble overlevert til PST og Politidirektoratet 8. juni 2023. Rapporten er tilgjengelig her: https://www.politiet.no/globalassets/04-aktuelt-tall-og-fakta/evalueringsrapporter/evaluering_25juni2022.pdf

² Se *Vurdering av forsamlingsfrihet i tilknytning til 25. juni-utvalgets rapport*, Norges institusjon for menneskerettigheter, 9. august 2023. Rapporten er tilgjengelig her: <https://www.nhri.no/wp-content/uploads/2023/08/NIM-U-2023-002.pdf>



Som tidligere medlem av 25. juni-utvalget, er jeg godt kjent med innholdet i utvalgets rapport. Når man leser NIMs rapport, ser man at det er visse vesentlige forskjeller mellom de faktiske forholdene som beskrives i 25. juni-utvalgets rapport, og de faktiske forholdene NIM legger til grunn for sine menneskerettslige vurderinger. Videre er det forskjeller mellom det NIM skriver om 25. juni-utvalgets rapport, og det som faktisk står i utvalgsrapporten. Dette gir grunn til å kommentere NIMs rapport.

Hvordan myndighetenes anbefalinger skal karakteriseres i relasjon til de rettslige rammene for myndighetene er spørsmål som har fått større aktualitet som følge av økt bruk av «mykere» reguleringsteknikker enn rene forbud og påbud. Slik «mykere» regulering kan omfatte en rekke ulike grep, deriblant mindre tiltak som har til formål å endre folks adferd – kjent som «nudging»,³ eller på norsk dulting – eller konkrete anbefalinger om hva man bør og ikke bør gjøre. Eksempler på sistnevnte er helsemyndighetenes råd og anbefalinger under covid-19 pandemien,⁴ og myndighetenes anbefalinger om å ikke gjennomføre en rekke arrangementer i dagene etter angrepet i Oslo natt til 25. juni 2022, herunder den planlagte solidaritetsmarkeringen på Rådhusplassen i Oslo 27. juni 2022. Spørsmål om hvordan «mykere» regulering skal karakteriseres i relasjon til de rettslige rammene for myndighetenes virksomhet faller også inn under de feltene jeg forsker på og underviser i som professor ved Det juridiske fakultet ved Universitetet i Oslo. Så vidt jeg kan se, foreligger det på den bakgrunn flere rettslig relevante forhold som tilsier at myndighetenes anbefalinger skal anses som menneskerettslige inngrep, men som likevel ikke blir berørt i NIMs rapport.

På bakgrunn av dette presenterer jeg her kommentarer til NIMs rapport. Jeg sender kommentarene til Politidirektoratet og gjør dem også offentlig tilgjengelig. Dette fordi spørsmålet om hvordan anbefalinger rettslig sett skal forstås, reiser interessante prinsipielle spørsmål som har praktisk betydning for politiet og andre myndigheter. Så vidt jeg forstår er spørsmålet om den rettslige karakteristikken av slike anbefalinger også relevant for oppfølgingen av 25. juni-utvalgets rapport.

For ordens skyld vil jeg understreke at formålet med disse kommentarene til NIMs rapport ikke er å evaluere denne rapporten, men å tydeliggjøre premissene for konklusjonene som NIM trekker. Der det er grunnlag for det, vil kommentarene også peke på premisser som tilsier at det trekkes andre konklusjoner enn det NIM har gjort i sin rapport.

Jeg legger også til at spørsmålet om hvorvidt myndighetenes anbefalinger skal karakteriseres som inngrep i menneskerettigheter, og hvordan forholdsmessigheten av slike inngrep skal vurderes, tidligere har blitt viet lite oppmerksomhet i rettspraksis, utredninger og faglitteratur.⁵ Rapportene fra 25. juni-utvalget og NIM i tilknytning til denne, kaster begge nytt lys over de rettslige vurderingene av tilfellene der myndighetene gir anbefalinger til befolkningen om å foreta eller unnlate å foreta visse handlinger. Når det foretas rettslige vurderinger av spørsmål som tidligere har fått lite oppmerksomhet, er det ikke uvanlig at fagmiljøer har ulik tilnærming og vektlegger relevante momenter på forskjellige måter. Forskjeller mellom 25. juni-utvalgets og NIMs vurderinger av de menneskerettslige rammene for myndighetenes anbefalinger er derfor ikke uventet.

³ For en oppdatert fremstilling, se Richard H. Thaler, Cass R. Sunstein, *Nudge. The Final Edition*, 2022.

⁴ Se Benedikte M. Høgberg, Eirik Holmøyvik og Christoffer C. Eriksen (red.), *Kriseregulering. Lovgivning under koronakrisen*, 2023, se blant annet s. 81, s. 183–86, og s. 245–246. For en generell drøftelse av bruk av anbefalinger under pandemien, se Henrik Wenander, «Sweden: Non-binding Rules against the Pandemic – Formalism, Pragmatism and Some Legal Realism», *European Journal of Risk Regulation* 2021, s. 127–142.

⁵ Se om dette også *Rapport fra 25. juni-utvalget*, s. 225.



Til tross for at det kan være rom for ulike faglige vurderinger, kan jeg ikke se at det foreligger tilstrekkelig faktisk og rettslig grunnlag for å konkludere med at «politiet ikke har brutt menneskerettighetene» ved å anbefale utsettelse av solidaritetsmarkeringen i Oslo 27. juni 2022.⁶

NIMs rapport legger til grunn at Politidirektoratet særlig ønsket bistand til oppfølgingen av 25. juni-utvalgets anbefaling om at «Politietaten bør foreta grundige vurderinger av om råd og anbefalinger krenker menneskerettslige forpliktelser».⁷

NIM har videre lagt til grunn at Politidirektoratets anmodning gjelder «NIMs potensielle bidrag til ivaretagelse av forsamlingsfriheten i fremtiden, i situasjoner hvor forsamlingsfriheten må avveies mot terrortrusler som aktualiserer statens menneskerettslige forpliktelse til å beskytte liv».⁸ Om forholdet til 25. juni-utvalget fremgår det videre av NIMs rapport at institusjonens oppdrag ikke har vært «å evaluere utvalgets vurdering, men å gi en rettslig oversikt som et bidrag til utvalgets anbefaling om å sikre god menneskerettslig ivaretagelse når det gis råd og anbefalinger om gjennomføring av forsamlinger i trusselsituasjoner i fremtiden».⁹

NIMs rapport er delt inn i syv punkter: (1) Innledning, (2) De faktiske premissene for NIMs vurdering og betydning for videre oppfølging, (3) Den menneskerettslige plikten til å sikre liv etter EMK-artikkel 2, (4) Forsamlingsfriheten i Grl. § 101 og EMK-artikkel 11, (5) Vilkår for inngrep, (6) Ivaretagelse av diskrimineringsforbudet, og (7) Innspill til videre oppfølging.

I det følgende kommenteres sentrale elementer i NIMs rapport. I punkt 2 tar jeg opp det faktiske grunnlaget for NIMs menneskerettslige vurderinger. I punkt 3 viser jeg at den menneskerettslige kritikken i 25. juni-utvalgets rapport ikke er begrenset til saksbehandlingen av anbefalingen om å utsette solidaritetsmarkeringen 27. juni, slik NIMs rapport hevder. I punkt 4, 5 og 6 kommenterer jeg henholdsvis NIMs vurdering av den menneskerettslige plikten til å sikre liv, NIMs vurdering av om den aktuelle anbefalingen kan anses som et inngrep, og NIMs vurdering av forholdsmessighet.

2. Det faktiske grunnlaget for NIMs menneskerettslige vurderinger

Det fremgår innledningsvis av NIMs rapport at institusjonen er bedt om å foreta «rettslige analyser basert på det faktum som utvalget har lagt til grunn».¹⁰ NIM har fulgt opp dette ved å foreta rettslige analyser basert på utvalg av de opplysninger om fakta som er gjengitt i 25. juni-utvalgets rapport.

I den forbindelse er det grunn til å nevne at store deler av det faktum som 25. juni-utvalget har lagt til grunn, er sikkerhetsgradert. Mye av informasjonen er imidlertid nedgradert, og de relevante forholdene for de menneskerettslige vurderingene er gjengitt i rapporten.

Videre gjengir NIMs rapport deler av hendelsesforløpet som ledet frem til avlysning av solidaritetsmarkeringen 27. juni i Oslo. NIMs gjengivelse er på under én side, mens hendelsesforløpet i 25.

⁶ Se Politidirektoratets pressemelding 14. august 2023.

⁷ *Vurdering av forsamlingsfrihet i tilknytning til 25. juni-utvalgets rapport*, s. 4.

⁸ *Vurdering av forsamlingsfrihet i tilknytning til 25. juni-utvalgets rapport*, s. 4.

⁹ *Vurdering av forsamlingsfrihet i tilknytning til 25. juni-utvalgets rapport*, s. 12.

¹⁰ *Vurdering av forsamlingsfrihet i tilknytning til 25. juni-utvalgets rapport*, s. 4.



juni-utvalgets rapport er beskrevet på sidene 192–203 (11 sider). Sentrale faktiske premisser for den menneskerettslige vurderingen er i tillegg beskrevet andre steder i rapporten, blant annet på side 256–257. De faktiske premissene som NIM gjengir i sin rapport på side 12–13, gir dermed ikke et helt dekkende bilde av det hendelsesforløpet som 25. juni-utvalget har beskrevet.

For den menneskerettslige vurderingen av solidaritetsmarkeringen 27. juni har det særlig betydning at i den delen av NIMs rapport som handler om de faktiske premissene, så er gjengivelsen av vurderingene direkte knyttet til denne markeringen begrenset til tre setninger. De tre setningene handler kun om det sjef PST skal ha kommunisert til Regjeringens sikkerhetsutvalg (RSU) 27. juni. De tre setningene som gjengis i NIMs rapport er:

«[25.juni utvalgets rapport] beskriver også at sjef PST i et møte med regjeringens sikkerhetsutvalg (RSU) den 27. juni kommuniserte at PST jobbet med syv personer som kunne ha tilknytning til saken, hvorav en uidentifisert person. Det dreide seg om personer som kunne være 'villige til å ofre seg'. PST gav uttrykk for at de ikke hadde kontroll på disse, ikke var i posisjon til å foreta pågripelser og at det forelå informasjon om våpenanskaffelser.»¹¹

I redegjørelsen for de faktiske premissene unnlater NIM å nevne flere relevante momenter for den menneskerettslige vurderingen av solidaritetsmarkeringen, som er beskrevet i 25. juni-utvalgets rapport på side 195–201 og på side 256–257.

For det første unnlater NIM å nevne at PST og politiet ikke hadde avdekket informasjon som indikerte planlagte følgeangrep, verken frem mot eller i etterkant av RSU-møtet den 27. juni. At det ikke var avdekket noen slik informasjon er beskrevet i 25. juni-utvalgets rapport på side 257 (venstre spalte). Det står her at dette kom

«tydelig frem i samtlige av PSTs etterretningsoppsummeringer, deriblant den som ble godkjent kl. 13.30 den 27. juni, samtidig som RSU-møtet pågikk. Første setning i denne oppsummeringen lyder som følger: 'Per mandag 27.06.2022 kl. 1300 er det ikke avdekket informasjon som indikerer påfølgende planlagte angrep.»

For det andre blir det i NIMs gjengivelse av de faktiske premissene ikke nevnt at Oslo politidistrikt hadde tett kontakt med PST, og selv hadde innhentet brorparten av det trusselbildet som sjef PST satt med som grunnlag for sin redegjørelse for RSU 27. juni. Som nærmere beskrevet i 25. juni-utvalgets rapport, var det Oslo politidistrikt som hadde fremskaffet brorparten av informasjonen om det trusselbildet som PST satt med 27. juni.¹² Dette fremkommer heller ikke av NIMs gjengivelse av de faktiske premissene for beslutningen om å utsette solidaritetsmarkeringen.

For det tredje blir det i NIMs gjengivelse av de faktiske premissene ikke nevnt at Oslo politidistrikt både på operasjonelt og strategisk nivå foretok vurderinger av om solidaritetsmarkeringen 27. juni kunne gjennomføres. Basert blant annet på vurdering av trusler og sikkerhetstiltak mente politidistriktet at solidaritetsmarkeringen kunne gjennomføres. Dette momentet blir imidlertid nevnt et annet sted i NIMs

¹¹ *Vurdering av forsamlingsfrihet i tilknytning til 25. juni-utvalgets rapport*, s. 12.

¹² *Rapport fra 25. juni-utvalget*, s. 256.



rapport, men altså ikke under gjengivelsene av de faktiske premissene for de menneskerettslige vurderingene.¹³ Slik jeg leser NIMs rapport blir dette momentet heller ikke tillagt noen betydning i NIMs menneskerettslige vurdering.

Dersom man, i likhet med NIM, ser bort fra at det ikke var avdekket informasjon som indikerte påfølgende planlagte angrep, og at Oslo politidistrikt hadde foretatt strategiske og operasjonelle vurderinger av sikkerheten under arrangementet basert på best tilgjengelige kunnskap om trusselbildet, vil det få konsekvenser for de menneskerettslige vurderingene. Tenkes de nevnte premissene bort, er jeg enig med NIM i at en anbefaling om å avlyse solidaritetsmarkeringen neppe kan anses å være i strid med menneskerettighetene. Den 27. juni 2022 kunne imidlertid ikke disse premissene tenkes bort. Det var ikke avdekket informasjon som indikerte påfølgende planlagte angrep, og basert på best tilgjengelige kunnskap om trusselbildet og strategiske og operasjonelle vurderinger av sikkerheten under arrangementet, hadde Oslo politidistrikt vurdert det slik at det ikke var grunn til anbefale utsettelse av arrangementet.

3. 25. juni-utvalgets rapport kritikk er ikke begrenset til saksbehandlingen

NIM leser 25. juni-utvalgets rapport slik at utvalget har ment at politiets og politidirektørens sikkerhetsvurderinger ikke var feil i seg selv, men at det var feil i saksbehandlingen som utgjorde et menneskerettsbrudd.¹⁴ Etter mitt syn er det ikke tilstrekkelig holdepunkter for denne tolkningen av 25. juni-utvalgets rapport.

Det fremgår av 25. juni-utvalgets rapport at utvalget har gått «inn i hvilke forhold som underbygget politidirektørens beslutning om å overprøve politidistriktets vurdering av at arrangementet kunne gjennomføres, og hvordan politidirektøren vurderte hvorvidt risikoen var alvorlig nok til å begrunne inngrep i forsamlingsfriheten.»¹⁵ Utvalget har på den bakgrunn evaluert beslutningsgrunnlaget. Blant annet på bakgrunn av svakhetene i beslutningsgrunnlaget har utvalget kommet til at anbefalingen om utsettelse var et brudd på statens menneskerettslige forpliktelser. Det fremgår videre av rapporten at evalueringen av beslutningsgrunnlaget ikke bare har handlet om saksbehandlingen, men om grunnlaget for å treffe beslutningen om utsettelse.¹⁶ Som allerede nevnt, fremgår det her at da beslutningen om utsettelse ble tatt 27. juni, hadde verken politiet eller PST «avdekket informasjon som indikerer påfølgende planlagte angrep».¹⁷

25. juni-utvalgets rapport trekker også frem en annen svakhet ved det materielle grunnlaget for beslutningen om utsettelse av solidaritetsmarkeringen: Beslutningen ble ikke tatt på grunnlag av en konkret vurdering av mulige sikkerhetstiltak i forhold til trusselsituasjonen, men kun på grunnlag av PSTs generelle beskrivelse av en uavklart situasjon. Rapporten konkluderer ikke med at beslutningen om utsettelse var materielt feil, men holder spørsmålet åpent. Det kan imidlertid ikke sluttes fra dette, slik NIM gjør, at rapporten kun kritiserer beslutningsprosessen, og ikke det materielle grunnlaget for beslutningen om utsettelse av solidaritetsmarkeringen 27. juni.

¹³ Vurdering av forsamlingsfrihet i tilknytning til 25. juni-utvalgets rapport, s. 15.

¹⁴ Vurdering av forsamlingsfrihet i tilknytning til 25. juni-utvalgets rapport, s. 15.

¹⁵ Rapport fra 25. juni-utvalget, s. 256.

¹⁶ Rapport fra 25. juni-utvalget, s. 256–257.

¹⁷ Rapport fra 25. juni-utvalget, s. 257 (venstre spalte).



4. NIMs vurdering av den menneskerettslige plikten til å sikre liv

NIM kan ikke se at 25. juni-utvalget har vurdert om myndighetenes plikt til å sikre liv etter EMK-artikkel 2 ble «utløst». Videre skriver NIM at det å gi informasjon om en trussel kan utgjøre en relevant komponent ved ivaretagelsen av sikringsplikten. I motsetning til det inntrykket NIMs rapport gir, har 25. juni-utvalgets rapport flere steder tatt opp myndighetenes generelle ansvar for å ivareta den enkeltes sikkerhet, og politiets særskilte plikt til å ivareta dette ansvaret, blant annet gjennom råd og anbefalinger, både i alminnelighet og i forbindelse med fredelige demonstrasjoner. For eksempel heter det i 25. juni-utvalgets rapport kapittel 19 *Rettslige rammer for politiets arbeid i forbindelse med arrangementer*:

«Det er for utvalget særlig grunn til å fremheve at EMD har stilt strenge krav til myndighetenes ansvar for å ivareta sikkerheten til utsatte grupper som deltar i fredelige demonstrasjoner»¹⁸, og

«Videre fremgår det av politiloven § 1 at politiet skal være et ledd i samfunnets innsats for å fremme og befeste borgernes rettsikkerhet, trygghet og velferd gjennom blant annet forebyggende og hjelpende arbeid. Råd og anbefalinger er en sentral del av politiets forebyggende og hjelpende virksomhet.»¹⁹

Det fremgår videre av kapittel 20 *Vurdering av arrangementer, menneskerettigheter og beslutningsnivåer* at beslutningen om å avlyse arrangementene etter angrepet 25. juni er vurdert på bakgrunn av de rettslige rammene som det er redegjort for i kapittel 19.²⁰ Det følger av dette at utvalget også har vurdert hvorvidt beslutningen om å anbefale utsettelse av solidaritetsmarkeringen oppfylte ansvaret som myndighetene og politiet har for å ivareta sikkerheten til deltakerne på arrangementet.

Når det gjelder NIMs vurdering av den menneskerettslige plikten til å sikre liv, er jeg enig i NIMs redegjørelse for det rettslige innholdet i denne sikringsplikten. Basert på de faktiske forholdene som NIM har lagt til grunn, fremholdes det i rapporten at:

«Basert på de faktiske forhold som er beskrevet i 25. juni-rapporten, herunder det angrepet som hadde funnet sted, politiets hypoteser, den uavklarte situasjonen og en terrortrussel oppjustert til nivå 5 (ekstraordinær trusselsituasjon), er det nærliggende å legge til grunn at staten hadde en positiv plikt til å legge til å treffe tiltak etter EMK-artikkel 2. Det gjorde politiet.»²¹

Det NIMs rapport ikke nevner, er hva politiet gjorde for å ivareta denne sikringsplikten. Basert på redegjørelsen for hendelsesforløpet i 25. juni-utvalgets rapport ser det ut til at denne sikringsplikten først og fremst ble ivaretatt gjennom sikkerhetsvurderingene som Oslo politidistrikt foretok på operasjonelt og strategisk nivå med hensyn til hvordan solidaritetsmarkeringen skulle gjennomføres, og med hvilke sikkerhetstiltak. Da de sentrale elementene i denne redegjørelsen ikke ser ut til å være gjengitt eller uttrykkelig referert til i NIMs rapport, gjengis deler av redegjørelsen her.

¹⁸ Rapport fra 25. juni-utvalget, s. 256 (venstre spalte).

¹⁹ Rapport fra 25. juni-utvalget, s. 225.

²⁰ Rapport fra 25. juni-utvalget, s. 249 (venstre spalte).

²¹ Vurdering av forsamlingsfrihet i tilknytning til 25. juni-utvalgets rapport, s. 18.



I redegjørelsen for vurderingene som ble gjort på operasjonelt og strategisk nivå i Oslo politidistrikt med hensyn til hvordan solidaritetsmarkeringen kunne gjennomføres for å ivareta sikkerheten, står det blant annet:

«Så langt utvalget har brakt på det rene, får Oslo politidistrikt en henvendelse søndag morgen (26. juni) fra Oslo Pride om at de ønsker å gjennomføre en markering på Stonewall-dagen [28. juni], på Rådhusplassen. Henvendelsen vurderes i lys av angrepet natt til 25. juni, tilgjengelig[e] ressurser, politidistriktets egen etterforskning og etterretning, informasjon fra PST og at terrortrusselnivået er satt til nivå 5. Stabssjef, ass. stabssjef og ansvarlig for operasjoner i politidistriktets stab (P3) går igjennom relevant informasjon og kommer til enighet om at politiet ikke vil anbefale noe arrangement nå, men at politiet skal kunne ivareta sikkerheten hvis det er 'snakk om et allerede planlagt statisk arrangement'. Utvalget forstår det loggførte slik at Oslo politidistrikt ikke ønsket at det ble gjennomført noen nye arrangement, men at de var innstilt på å sikre det allerede planlagte statiske Stonewall-arrangementet, også nå som det ble transformert til en solidaritetsmarkering. Det besluttet av visepolitimester i samråd med stabssjef og leder for operasjoner i staben (P3) at arrangementet kan gjennomføres. Stabssjefen svarer deretter på melding til Oslo Pride at politiet skal 'sørge for å iverksette nødvendige tiltak for å ivareta sikkerheten. Så snart dere har informasjon om tidspunkt, kontakt-informasjon, arrangør er det fint at jeg får det.'»²²

«Utvalget er også kjent med at det på formiddagen er kontakt mellom den som har ansvaret for operasjoner i Oslo politidistrikts stab (P3), og leder for Oslo Pride om arrangementet den 27. juni. I denne dialogen formidler styreleder i Oslo Pride at de ønsker å gjennomføre en marsj frem mot markeringen på Rådhusplassen i Oslo. Oslo politidistrikt formidler at de kan ivareta sikkerheten rundt et statisk arrangement, men at de ikke kan anbefale gjennomføring av et dynamisk arrangement, da det vil være krevende å sikre. Utvalget forstår politidistriktets vurderinger slik at det var større risiko ved å gjennomføre et arrangement som var i bevegelse (dynamisk), enn arrangement på et bestemt sted, som er statisk, da det er lettere å sikre ett sted enn en hel rute for et tog med mange deltagere.»²³

«Det avholdes et strategisk beslutningsmøte i Oslo politidistrikt klokken 16.45. Politimester og støttefunksjoner deltar i møtet. Her blir PSTs nye trusselvurdering gjennomgått og vurdert. Det besluttet at operasjonen i forbindelse med støttemarkeringen den 27. juni kan gå som planlagt tidligere på dagen. Utvalget er også kjent med at tidligere på dagen har det vært videokonferanse mellom Oslo politidistrikt og PST hvor visepolitimester, stabssjef og P3 deltok. De fikk i det møtet utfyllende informasjon fra PST om situasjonsbildet, og Oslo politidistrikt kommuniserte at de planla å gjennomføre solidaritetsmarkeringen på mandag. PST ga ikke noen tilbakemelding på at dette ikke var tilrådelig. Det fastholdes i det strategiske møtet som begynner klokken 16.45, at solidaritetsmarkeringen på Rådhusplassen kan gå som statisk arrangement, men frarådes som dynamisk arrangement, slik det allerede var formidlet til Oslo Pride tidligere på dagen.»²⁴

²² Rapport fra 25. juni-utvalget, s. 195–196.

²³ Rapport fra 25. juni-utvalget, s. 196 (venstre spalte).

²⁴ Rapport fra 25. juni-utvalget, s. 197, (venstre spalte)



I redegjørelsen for Oslo politidistrikts vurdering av tiltakene som var nødvendig å sette inn for å ivareta sikkerheten under arrangementet, heter det blant annet:

«Rundt klokken 18 godkjenner politimester i Oslo operasjonsordren for solidaritetsmarkeringen på Rådhusplassen den 27. juni. I planleggingen er det tatt høyde for at det kan bli et stort arrangement. Det fremgår av ordren at Oslo politidistrikt er kjent med at antagelsen om at det vil komme mange mennesker da det er behov for å samles, at trusselsituasjonen er uavklart, og at PST mener at det er mulig med følgeangrep etter det som blir benevnt som 'terroraksjonen i Oslo'. Oppdraget går ut på at Oslo politidistrikt med eget personell skal sørge for at markeringen blir gjennomført på en sikker måte uten uønskede handlinger. Videre fremgår det at dersom uønsket handling oppstår, skal den møtes med effektiv innsats fra politiet. For øvrig er ordren detaljert og gir en oversikt over ulike ressurser som skal settes inn i oppdraget. Det fremgår av ordren at alle seksjoner må påregne å avgi personell til enheter med ansvar for å løse oppgaven som Oslo politidistrikt har i forbindelse med solidaritetsmarkeringen.»²⁵

Som NIM viser til, er innholdet i den menneskerettslige sikringsplikten utviklet gjennom EMDs rettspraksis. Det fremgår av denne praksisen at politiet og andre myndigheter blant annet har plikt til å sikre liv på sine områder når det foreligger kunnskap om reell og umiddelbar fare for tap av liv, at det må utvises skjønn ved vurdering av hvilken risiko som foreligger, og hvilke tiltak som bør settes inn, samt at statene må håndtere trusler på en adekvat måte og ha et overordnet rettslig og administrativt rammeverk som sørger for å ivareta sikringsplikten. I tillegg følger det av EMDs praksis at myndighetene, for å ivareta sikringsplikten, også kan være pliktig å gi uttrykk for sine vurderinger av fare og sikkerhet.²⁶ Det står i NIMs rapport at «[i]nformasjon til publikum kan altså inngå i statens plikt til å sørge for preventive tiltak, dersom situasjonen tilsier det.»²⁷

Som det fremgår av 25. juni-utvalgets rapport, foretok Oslo politidistrikt konkrete og detaljerte vurderinger av hvordan liv kunne sikres under den planlagte solidaritetsmarkeringen i Oslo 27. juni. Det fremgår av redegjørelsen som er gjengitt ovenfor, at politidistriktet foretok skjønnsmessige vurderinger av hvilken risiko som forelå, og hvilke tiltak som skulle settes inn. Rutiner politidistriktet hadde, tyder på det var et rettslig og administrativt rammeverk som sørget for å ivareta sikringsplikten, og at trusler ble håndtert på en adekvat måte. Dette fremkommer av 25. juni-utvalgets rapport, men ikke av NIMs rapport.

Det som derimot står i NIMs rapport, er:

²⁵ Rapport fra 25. juni-utvalget, s. 197 (høyre spalte).

²⁶ Se blant annet de sakene som vises til i *Vurdering av forsamlingsfrihet i tilknytning til 25. juni-utvalgets rapport*, s. 18–20.

²⁷ *Vurdering av forsamlingsfrihet i tilknytning til 25. juni-utvalgets rapport*, s. 21-22.



«At anbefalingen om å utsette solidaritetsmarkeringen, gitt det risikobildet som forelå, antakelig bør rubriseres som et utslag av en menneskerettslig forpliktelse til å beskytte retten til liv er et poeng som ikke drøftes i utvalgets rapport. Denne utelatelsen, i kombinasjon med utvalgets konklusjon om at anbefaling om utsettelse krenket forsamlingsfriheten, kan i ytterste konsekvens medføre en viss risiko for at myndighetene fremover vil kvie seg for å gi anbefalinger eller informasjon basert på risikovurderinger, med de konsekvenser det kan få.»²⁸

Utsagnet om at «anbefalingen om å utsette solidaritetsmarkeringen (...) antakelig bør rubriseres som et utslag av en menneskerettslig forpliktelse til å beskytte retten til liv» kan forstås på flere måter. En mulig tolkning er at de(n) som besluttet å gi anbefalingen, ønsket å ivareta deltakernes sikkerhet. En annen mulig tolkning er at NIM mener at plikten til å beskytte retten til liv etter EMK-artikkel 2 medførte en plikt for myndighetene til å anbefale utsettelse av solidaritetsmarkeringen.

Dersom det nevnte utsagnet tolkes slik at myndighetene ikke var forpliktet til å anbefale utsettelse av solidaritetsmarkeringen, men som et uttrykk for at de(n) som ga anbefalingen, ønsket å ivareta deltakernes sikkerhet, ser det ut til at NIMs rapport er på helt på linje med 25. juni-utvalgets rapport. I sistnevnte står det at:

«Gjennom intervjuene har utvalget heller ikke funnet noen holdepunkter for at politidirektørens beslutning var motivert av et ønske om å begrense de skeive miljøenes uttrykksmuligheter. Tvert imot ser det ut til at det sentrale formålet med beslutningen var å sørge for å gi informasjon om den usikre sikkerhetssituasjonen til de skeive miljøene som skulle delta på solidaritetsmarkeringen.»²⁹

Dersom det nevnte utsagnet tolkes som en påstand om at myndighetene var rettslig forpliktet til å anbefale utsettelse av solidaritetsmarkeringen, er jeg uenig i påstanden. Basert på det faktum som er beskrevet i 25. juni-utvalgets rapport er det etter mitt syn ikke rettslig grunnlag for å hevde at myndighetene var rettslig forpliktet til å anbefale utsettelse av solidaritetsmarkeringen.

Som NIM viser til, har EMD i flere saker lagt til grunn at myndighetene – for å ivareta plikten til å sikre liv etter EMK-artikkel 2 – har en rettslig forpliktelse til å gi informasjon til publikum om relevante risikoer. I de sakene NIM viser til hvor EMD har kommet til at det foreligger en slik plikt til å informere publikum, dreier det seg imidlertid om helt andre faktiske forhold enn det som var situasjonen i forbindelse med den planlagte solidaritetsmarkeringen i Oslo 27. juni.

De tre sakene NIM viser til, er Önergyildiz mot Tyrkia, Tagayeva mfl. mot Russland, og Alebkov mfl. mot Russland. Önergyildiz mot Tyrkia gjaldt tyrkiske myndigheters ansvar for dødsfall som følge av en metaneksplosjon i 1993, Alebkov mfl. mot Russland gjaldt sivilt dødsfall på et minelagt landområde, mens Tagayeva mfl. mot Russland gjaldt terrorangrepet i Beslan i 2004. NIMs rapport konkretiserer ikke hvilke deler av disse avgjørelsene som eventuelt skulle være relevante for vurderingen av om myndighetene var forpliktet til å anbefale utsettelse av solidaritetsmarkeringen. For å klargjøre hvorvidt de tre sakene er

²⁸ *Vurdering av forsamlingsfrihet i tilknytning til 25. juni-utvalgets rapport*, s. 22.

²⁹ *Rapport fra 25. juni-utvalget*, s. 258.



relevante for vurderingen av anbefalingen om å utsette solidaritetsmarkeringen gis det nedenfor en kort presentasjon av de delene av avgjørelsene som gjelder myndighetenes plikt til å informere publikum.

I saken mot Öneriyildiz mot Tyrkia fremhevet EMD at myndighetens plikt til sikre den enkeltes liv etter EMK-artikkel 2 også omfattet en rett for offentligheten til å bli informert om relevante risikoer. I avsnitt 108 i avgjørelsen står:

«The Court will next assess the weight to be attached to the issue of respect for the public's right to information (see paragraph 90 above). It observes in this connection that the Government have not shown that any measures were taken in the instant case to provide the inhabitants of the Ümraniye slums with information enabling them to assess the risks they might run as a result of the choices they had made. In any event, the Court considers that in the absence of more practical measures to avoid the risks to the lives of the inhabitants of the Ümraniye slums, even the fact of having respected the right to information would not have been sufficient to absolve the State of its responsibilities.»

I saken Albekov mfl. mot Russland uttalte EMD seg om myndighetene hadde gitt tilstrekkelig informasjon til befolkningen for å beskytte dem mot farene fra landminer. Etter å ha gått igjennom myndighetens arbeid med å lokalisere landminene i det aktuelle området, kom EMD til følgende konklusjon i avsnitt 90:

«Therefore, having regard to the State's failure to endeavour to locate and deactivate the mines, to mark and seal off the mined area so as to prevent anybody from freely entering it, and to provide the villagers with comprehensive warnings concerning the mines laid in the vicinity of their village, the Court finds that the State has failed to comply with its positive obligation under Article 2 of the Convention to protect the lives of Mr Vakhazhi Albekov, Mr Khasayn Minkailov and Mr Nokha Uspanov.»

I saken Tagayeva mfl. mot Russland, som gjaldt terrorangrepet i Beslan i 2004, ble det blant annet drøftet om russiske myndigheter hadde brutt den menneskerettslige plikten til å avverge angrepet. Her berørte EMD den manglende informasjonen som ble gitt publikum, som ledd i en større drøftelse av at myndighetene ikke gjorde nok for å avverge terrorangrepet. EMD kommer inn på den manglende informasjonen til publikum i to setninger i et avsnitt i avgjørelsen (avsnitt 489):

«As to the security at the school, police officer Fatima D. was the only person ensuring security of the gathering, which was attended by more than 1,000 people. She was not armed or equipped with any mobile means of communication, and attempted to use a fixed telephone at the school to inform the local police of the emergency. It appears that the security arrangement at the school was not heightened, but was reduced even in comparison to the usual standards (see paragraphs 21, 279, 284). It thus transpires that the local police were not fully apprised of a real and foreseeable threat of a major terrorist attack against an academic establishment within their zone of responsibility and did not take sufficient preventive or preparatory measures to reduce the inherent risks (see also paragraph 133 above). There is no information that any warning was given to the civilian authorities or the school administration. It is obvious that no warning whatsoever was issued to those who had



attended the ceremony, and many parents had taken pre-school siblings with them, unaware of any dangers at what they had expected to be a festive family occasion.»

De faktiske forholdene i de tre sakene er vesensforskjellige fra situasjonen i forkant av solidaritetsmarkeringen 27. juni. I alle de tre nevnte sakene ser det ut til at EMD la til grunn at det var konkrete holdepunkter for en reell og umiddelbar fare for tap av liv,³⁰ og at myndighetene ikke hadde gitt informasjon om den relevante risikoen for at dette skulle inntreffe. Dette står i kontrast til den planlagte solidaritetsmarkeringen i Oslo 27. juni, hvor det ikke forelå konkrete holdepunkter for en reell og umiddelbar fare for tap av liv, og hvor myndighetene hadde gitt publikum og arrangører informasjon om et uavklart risikobilde etter angrepet i Oslo natt til 25. juni. Riktignok fremgår det av 25. juni-utvalgets rapport at politidirektøren og beredskapsdirektøren i Politidirektoratet oppfattet redegjørelsen fra sjef PST i RSU den 27. juni slik at pride-arrangementer var særlig utsatt for følgeangrep.³¹ Likevel fremgår det av 25. juni utvalgets rapport at det ikke var noen holdepunkter for en slik oppfatning i politiets eller PST etterforsknings- eller etterretningsmateriale, utover det PST allerede kjente til før angrepet natt til 25. juni.

For det første fremgår det av 25. juni-utvalgets rapport at PST og politiet frem mot beslutningen om å anbefale utsettelse av solidaritetsmarkeringen i møtet i Regjeringens sikkerhetsutvalg (RSU) 27. juni ikke hadde avdekket informasjon som tydet på planlagte følgeangrep etter angrepet som fant sted i Oslo natt til 25. juni. Som nevnt ovenfor, fremgår det av 25. juni-utvalgets rapport at fraværet av slike indikasjoner kom tydelig frem i PSTs etterretningsoppsummeringer etter angrepet natt til 25. juni, herunder i etterretningsoppsummeringen som ble godkjent samtidig som RSU-møtet ble avholdt 27. juni. Det fremgår av 25. juni-utvalgets rapport at den første setningen i denne etterretningsoppsummeringen var: «Per mandag 27.06.2022 kl. 1300 er det ikke avdekket informasjon som indikerer påfølgende planlagte angrep.»

Det fremgår videre av 25. juni-utvalgets rapport at det for utvalget har vært krevende å klarlegge hvilken konkret informasjon som ble gitt under RSU-møtet, og det påpekes i rapporten at: «Utvalget har ikke hatt tilgang til referat fra møtet.»³² Dersom det på tross av politiets og PSTs etterforskning og etterretning, i RSU-møtet ble gitt uttrykk for at det forelå konkrete forhold som indikerte planlagte følgeangrep, ville situasjonen være en annen. Da ville det kunne foreligge en reell og umiddelbar fare for tap av liv, og en plikt for myndighetene til å forhindre slike tap i samsvar med EMK-artikkel 2. I 25. juni-utvalgets rapport er det imidlertid lagt til grunn at «trusselvurderingene som ble gitt av PST under RSU-møtet, ikke kan ha avviket betydelig fra de trusselvurderinger som dannet grunnlag for politiets vurdering av at støttemarkeringene kunne gjennomføres som planlagt».³³ Jeg legger til at med det faktum som er lagt til grunn i 25. juni

³⁰ Slik jeg forstår EMDs praksis vil den positive plikten til å sikre liv inntre når det er grunnlag for å anta at myndigheten visste eller burde vite at det forelå en reell og umiddelbar fare for tap av liv. Se EMDs mer fullstendige formulering og referanser til andre saker i *Mastromatteo mot Italia*, avsnitt 68: «A positive obligation will arise, the Court has held, where it has been established that the authorities knew or ought to have known at the time of the existence of a real and immediate risk to the life of an identified individual or individuals from the criminal acts of a third party and that they failed to take measures within the scope of their powers which, judged reasonably, might have been expected to avoid that risk (*Osman*, cited above, p. 3159, § 116; *Paul and Audrey Edwards v. the United Kingdom*, no. 46477/99, § 55, ECHR 2002-III; and *Bromiley v. the United Kingdom* (dec.), no. 33747/96, 23 November 1999, unreported).»

³¹ Rapport fra 25. juni-utvalget, s. 202 (venstre spalte).

³² Rapport fra 25. juni-utvalget, s. 199 (venstre spalte).

³³ Rapport fra 25. juni-utvalget, s. 257.



utvalgets rapport var det heller ingen selvfølge at et mulig følgeangrep fra et nettverk av islamske ekstremister, skulle være rettet mot de skeive miljøene.³⁴ «Både større konserter og fotballkamper kunne være mål for angrep.»³⁵ I den grad plikten til å gjennomføre tiltak for å redusere risikoen for tap av liv etter EMK artikkel 2 medførte at det var nødvendig å anbefale utsettelse av solidaritetsmarkeringen den 27. juni, er det mye som taler for at det også ville vært nødvendig å anbefale utsettelse av en landskamp i fotball og avslutningskonserten på Tons of Rock, som begge ble avholdt den 25. juni med til sammen flere titallstusen tilskuere. Slik anbefaling ble ikke gitt, og NIM kritiserer heller ikke at disse arrangementene ble gjennomført uten at politiet anbefalte utsettelse.

For det andre, som det fremgår av 25. juni-rapporten hadde PST i før 27. juni, kommunisert til befolkningen, gjennom pressekonferanse og pressemelding, at det etter angrepet natt til 25. juni forelå en uavklart trusselsituasjon der trusselnivået for første gang ble satt til nivå 5.³⁶ Befolkningen var altså allerede kjent med at det forelå en ekstraordinær og uavklart trusselsituasjon etter angrepet 25. juni, før det ble anbefalt å utsette solidaritetsmarkeringen

For det tredje ble det også på en pressekonferanse 25. juni orientert om at arrangørene av pride-paraden i Oslo, to dager før solidaritetsmarkeringen, hadde blitt anbefalt å ikke gjennomføre arrangementet av sikkerhetshensyn, og at arrangørene hadde etterkommet anbefalingen.³⁷ Og som det fremgår av sitatet ovenfor fra 25. juni-utvalgets rapport, hadde arrangørene av solidaritetsmarkeringen også blitt informert om at de av sikkerhetshensyn ble anbefalt å endre planene for arrangementet. Styreleder i Oslo Pride hadde formidlet til Oslo politidistrikt at de ønsket å gjennomføre en marsj frem mot markeringen på Rådhusplassen i Oslo, men fikk svar fra Oslo politidistrikt at de ikke kunne anbefale gjennomføring av et dynamisk arrangement, da det ville være krevende å sikre.³⁸ 25. juni-utvalget forsto politidistriktets vurderinger slik at det var knyttet større risiko til å gjennomføre et dynamisk kontra et statisk arrangement. Det må derfor legges til grunn at både befolkningen og arrangørene var kjent med at det ikke kunne utelukkes trusler mot arrangementer relatert til Oslo Pride, i dagene etter angrepet natt til 25. juni. Det tilsier at det uansett ikke var menneskerettslig påkrevd å i tillegg anbefale utsettelse av solidaritetsmarkeringen.

I saken som gjaldt angrepet i Beslan, har EMD lagt til grunn at politiet må ha en betydelig grad av skjønn når det tas operasjonelle beslutninger om forberedelse til ulovlige og farlige handlinger. Som EMD poengterer, er det politiet som normalt sett vil være best stilt til å gjøre vurderingene, da de har tilgang på informasjon og etterretning. De preventive tiltakene som treffes, må rimelig vurdert kunne forhindre eller minimere den kjente risikoen:

«492. The Court reiterates that in the preparation of responses to unlawful and dangerous acts in highly volatile circumstances, competent law-enforcement services such as the police must be afforded a degree of discretion in taking operational decisions. Such decisions are almost always complicated, and the police, who have access to information and intelligence not available to the general public, will usually be in the best position to make them. This is especially so in respect of

³⁴ Rapport fra 25. juni-utvalget, s. 258 (høyre spalte).

³⁵ Rapport fra 25. juni-utvalget, s. 258 (høyre spalte).

³⁶ Rapport fra 25. juni-utvalget, s. 179 (høyre spalte).

³⁷ Rapport fra 25. juni-utvalget, s. 194–195.

³⁸ Rapport fra 25. juni-utvalget, s. 196 (venstre spalte).



counter-terrorist activity, where the authorities often face organised and highly secretive networks, whose members are prepared to inflict maximum damage to civilians, even at the cost of their own lives. In the face of an urgent need to avert serious adverse consequences, whether the authorities choose to use a passive approach of ensuring security of the potential targets or more active intervention to disrupt the menace, is a question of tactical choice. However, such measures should be able, when judged reasonably, to prevent or minimise the known risk. With regard to the above arguments, the Court finds that in the case at issue the Russian authorities failed to take such measures.» (referanser utelatt).

Som det fremgår av 25. juni-utvalgets rapport, hadde Oslo politidistrikt vurdert det slik at det var tilstrekkelig sikkert å gjennomføre solidaritetsmarkeringen som statisk arrangement. Oslo politidistrikt, som etter loven hadde ansvar for og myndighet til å ivareta sikkerheten under solidaritetsmarkeringen, hadde også tilgang til relevant informasjon og etterretning. Oslo politidistrikt var de eneste som hadde full oversikt over aktuelle og mulige sikkerhetstiltak. I tillegg til oversikt over relevant etterretningsmateriale, hadde de som ledd i sin etterforskning også innhentet brorparten av dette materialet.³⁹ Videre fremgår det av 25. juni-utvalgets rapport at utvalget vurderte det slik at Oslo politidistrikt hadde gjort nødvendige tiltak for å forhindre og minimere risiko.⁴⁰

Hvis det ikke hadde blitt gitt en anbefaling om utsettelse av solidaritetsmarkeringen, slik at den ble gjennomført, kan det hypotetisk reises spørsmål ved om staten kunne holdes ansvarlig for et brudd på EMK-artikkel 2 dersom det skjedde et angrep under markeringen. Som gjennomgangen ovenfor viser, foreligger det etter mitt syn ikke holdepunkter i EMDs praksis for at unnlåtelsen av å gi en slik anbefaling ville blitt ansett som en krenkelse av EMK-artikkel 2. Som nevnt forelå det ikke konkrete holdepunkter for en reell og umiddelbar fare for tap av liv, og myndighetene hadde etter angrepet i Oslo natt til 25. juni uansett gitt publikum og arrangører informasjon om et uavklart risikobilde.

I lys av det som er beskrevet i 25. juni-utvalgets rapport, er det et spørsmål om plikten til å forhindre tap av liv etter EMK-artikkel 2 likevel kan forsvare at politidirektøren besluttet å anbefale utsettelse av solidaritetsmarkeringen. Slik 25. juni-utvalget har beskrevet beslutningsprosessen, er det snakk om en beslutning som ble fattet under et møte i Regjeringens sikkerhetsutvalg (RSU), uten at best tilgjengelige kunnskap om de aktuelle og mulige sikkerhetstiltakene ble tatt i betraktning. Det fremgår dessuten av 25. juni-utvalgets rapport at både PST og politidirektøren var godt kjent med at Oslo politidistrikt hadde foretatt en vurdering av sikkerheten under arrangementet. Dersom plikten til å sikre liv etter EMK-artikkel 2 skulle vært tolket slik at myndighetspersoner, som ikke sitter med oversikt over sikkerhetstiltakene, skulle være forpliktet til instruere politiet om å anbefale befolkningen om å avstå fra å utøve sine grunnleggende rettigheter og friheter basert på generelle trusselvurderinger fra sikkerhetstjenesten, og uten å innhente informasjon om mulige sikkerhetstiltak, ville det medføre stor risiko for at det rettslige vernet av disse rettighetene og frihetene i realiteten ville bli tilsidesatt i en rekke trusselsituasjoner. Det ville være i strid med EMKs formål. Jeg er heller ikke kjent med noen eksempler i EMDs praksis på at plikten til å sikre liv etter EMK-artikkel 2 skal tolkes slik at myndighetspersoner, som ikke sitter med oversikt over sikkerhetstiltakene, skal instruere politiet om å anbefale befolkningen om å avstå fra å utøve sine grunnleggende rettigheter og

³⁹ Rapport fra 25. juni-utvalget, s. 157.

⁴⁰ Rapport fra 25. juni-utvalget, s. 254–255.



friheter basert på generelle trusselvurderinger fra sikkerhetstjenesten, og uten å innhente informasjon om mulige sikkerhetstiltak.

På dette grunnlag er det etter mitt syn ikke grunnlag for å hevde at den menneskerettslige forpliktelsen til å beskytte retten til liv medførte en plikt for myndighetene til å anbefale utsettelse av solidaritetsmarkeringen. Slik jeg ser det derfor i denne saken heller ikke påkrevd å balansere forsamlingsfriheten etter EMK-artikkel 11 mot retten til liv etter EMK-artikkel 2.

Selv om det likevel skulle være påkrevd å balansere sikringsplikten etter EMK-artikkel 2 mot forsamlingsfriheten i EMK-artikkel 11, er det god grunner som tilsier at balanseringen likevel burde tilsi at solidaritetsmarkeringen ble gjennomført. Den informasjon som ble gitt til publikum og arrangører om den uavklarte trusselsituasjonen, anbefalingen om å ikke ha dynamiske elementer i forbindelse med solidaritetsmarkeringen på Rådhusplassen, og de omfattende sikkerhetstiltakene som var planlagt, kan alle sees som preventive tiltak for å forhindre tap av liv. Når plikten til å forhindre tap av liv skal balanseres mot forsamlingsfriheten i den konkrete situasjonen 27. juni 2022, vil nettopp de iverksatte tiltakene inngå i balanseringen av rettighetene. De preventive tiltakene Oslo politidistrikt hadde utarbeidet, ville ikke gi noen absolutt garantier, men i den grad sikringsplikten inntrådte, ville de likevel langt på vei sørge for å ivareta denne plikten ved å redusere risikoen for fare, samtidig som forsamlingsfriheten ble ivaretatt. Dette går NIMs rapport ikke inn på.

5. NIMs vurdering av anbefalinger som inngrep

Etter NIMs syn er det bare «dersom en anbefaling blir formidlet på en måte som gjør at den med rimelighet kan oppfattes som pålegg eller forbud at det vil foreligge et inngrep i EMK-artikkel 11». Synspunktet hviler på følgende resonnement, som – så vidt jeg forstår – kan deles inn i fem trinn:

For det første gir NIM uttrykk for at anbefalinger og råd i utgangspunktet «lar mottakerne selv velge mellom det som finnes av handlingsalternativer», og at det «kan påvirke dem som mottar anbefalingen til å følge dem, men da mer på grunn av argumentativ overbevisningskraft basert på innsikt og ikke «hard» maktutøvelse».⁴¹

For det andre fremholder NIM at valgene man tar basert på anbefalinger fra autoriteter, kan fremstå som mer eller mindre reelle. Her skiller NIM mellom to typetilfeller hvor valget ikke oppleves som reelt. På den ene siden kan det være frykt for sanksjoner fra politiet eller andre myndigheter dersom anbefalingen ikke følges, på den andre siden kan det være frykt for noe som ligger utenfor politiets eller myndighetenes kontroll – for eksempel nye terrorangrep eller moralsk/rettslig ansvar som arrangører kan pådra seg for å ha gjennomført arrangementer til tross for at det var frarådet. Selv om NIM ikke skriver det rett ut, ser de ut til å mene at det er større grunn til å anse anbefalinger som et inngrep når valgfriheten oppleves som begrenset av de førstnevnte forholdene.

For det tredje antar NIM at det skal en del til for at anbefalinger helt generelt skal kunne anses som inngrep i forsamlingsfriheten. NIM viser til saken Lashmankin mfl. Mot Russland, der EMD anså forslag om å endre tid og sted for en demonstrasjon som et inngrep i demonstrasjonsfriheten. Som NIM også presiserer, dreide

⁴¹ *Vurdering av forsamlingsfrihet i tilknytning til 25. juni-utvalgets rapport, s. 25.*



det seg likevel ikke om rene anbefalinger, da det i realiteten var tale om pålegg som arrangørene hadde en straffesanksjonert plikt til å følge.

For det fjerde viser NIM til at de ikke kjenner til EMD-saker der rene anbefalinger fra myndighetene har blitt ansett som inngrep i forsamlingsfriheten. Slike tilfeller er heller ikke omtalt i andre kilder NIM kjenner til.

For det femte, og konkret til 25. juni-utvalgets vurdering, tar NIM blant annet også opp 25. juni-utvalgets resonnement om at tillatelser til Pride-arrangementene var betinget av at arrangørene måtte etterkomme politiets anvisninger, og at anbefaling om utsettelse kunne oppfattes som en anvisning arrangørene måtte etterkomme. NIM stiller spørsmål ved om det var en rimelig tolkning av politiets anbefaling at dette var en «anvisning» arrangørene måtte etterkomme.

NIM legger etter det til grunn at det sannsynligvis ikke vil foreligge inngrep i EMK-artikkel 11 dersom «arrangørene rettslig kunne avholde solidaritetsmarkeringen, men at det reelt sett opplevdes vanskelig, uønsket eller faktisk og økonomisk utrygt grunnet sikkerhetssituasjonen».⁴²

Etter mitt syn er det likevel flere relevante forhold som ikke blir berørt i NIMs drøftelse av hvilke anbefalinger som kan anses som «inngrep» i den forsamlingsfriheten som er vernet etter EMK-artikkel 11.

For det første er det neppe riktig at de som mottar anbefalinger fra politiet om ikke å avholde et arrangement, følger dem først og fremst på grunn av argumentativ overbevisningskraft basert på innsikt. Formidlet i en dialog med adgang til gjensidig utveksling av spørsmål og synspunkter kan en anbefaling fra politiet ha overbevisningskraft basert på «kraften i de bedre argumenter». Videre kan en anbefaling bli fulgt på grunnlag av mottakerens respekt for eller tillit til ekspertisen som avsenderen av anbefalingen besitter. I en situasjon der arrangørene blir presentert for en beslutning om en anbefaling som det operative og strategiske nivået i et politidistrikt ikke kjenner begrunnelsen til, kan anbefalingen imidlertid vanskelig anses å ha argumentativ overbevisningskraft, verken på den ene eller andre måten. I det konkrete tilfellet 27. juni 2022 ser det også ut til at politiet presenterte en uriktig begrunnelse for anbefalingen.⁴³ Det tilsier at anbefalingen først og fremst var et forsøk på å få aktørene til å endre adferd, uten å innrømme dem en reell frihet til å vurdere om de skulle følge anbefalingen. Når anbefalingen, som i tilfellet 27. juni, i tillegg presenteres rett etter det som oppfattes som et terrorangrep, på grunnlag av en henvisning til sikkerhetssituasjonen, kan man spørre seg om en ansvarlig arrangør i realiteten har noe annet valg enn å følge anbefalingen.

For det andre tar ikke NIM opp spørsmålet om hvordan et effektivt menneskerettslig vern kan ivaretas når tilgangen til relevant informasjon er ujevnt fordelt. Det vil være en åpenbar fare for omgåelse av det menneskerettslige vernet av forsamlingsfriheten når anbefalinger som reelt sett fratar de berørte valgmuligheter, har lignende faktiske virkninger som et rettslig bindende pålegg.

Både ved anbefalinger og ved bruk av rettslig bindende pålegg kan de berørte miste faktiske muligheter til å bruke de grunnleggende frihetene som beskyttes av EMK. Dersom myndighetene kan begrense borgernes faktiske muligheter til å bruke grunnleggende rettigheter gjennom anbefalinger, uten at EMKs rettighetsvern

⁴² *Vurdering av forsamlingsfrihet i tilknytning til 25. juni-utvalgets rapport*, s. 28.

⁴³ *Rapport fra 25. juni-utvalget*, s. 218 (høyre spalte).



setter grenser, er det en fare for at anbefalinger kan bli brukt til å omgå vernet som EMK gir for retten til å bruke de grunnleggende frihetene.

For det tredje går NIMs rapport, i motsetning til 25. juni-utvalgets rapport, ikke inn på hvordan EMK-artikkel 11 skal tolkes i tilfeller der myndighetene gir anbefalinger. NIM trekker inn elementer fra EMDs praksis og viser til at det ikke foreligger praksis eller andre kilder som gir svar på spørsmålet om hvorvidt anbefalinger kan anses som inngrep, men går ikke inn på andre tolkningsmomenter som ordlyden i EMK-artikkel 11 eller EMKs formål.

Det at NIM ikke drøfter ovennevnte forhold får etter mitt syn den konsekvens at det trekkes for snevre grenser for hvilke anbefalinger som kan anses som «inngrep». Som det fremgår av 25. juni-utvalgets rapport, tilsier ordlyden i EMK, forstått i lys av formål og tidligere tolkning av andre rettigheter, at anbefalinger og oppfordringer kan anses som «inngrep» selv i tilfeller der anbefalingen ikke blir formidlet på en måte som gjør at den med rimelighet kan oppfattes som et pålegg eller forbud. Dette bør politiet og andre myndigheter være oppmerksomme på for å unngå fremtidige krenkelser av menneskerettighetene.

6. NIMs vurdering av forholdsmessighet

Forutsatt at anbefalingen om utsettelse av solidaritetsmarkeringen 27. juni skal anses som et inngrep i forsamlingsfriheten, mener NIM at anbefalingen likevel ikke var i strid med menneskerettighetene. I likhet med 25. juni-utvalget mener NIM at anbefalingen var begrunnet i legitime hensyn og hadde nødvendig hjemmel i lov. I motsetning til 25. juni-utvalget mener NIM imidlertid at anbefalingen kan anses som et nødvendig tiltak i et demokratisk samfunn.

NIM ser ut til å ha en annen vurdering enn 25. juni-utvalget blant annet fordi NIM tolker 25. juni-utvalgets rapport slik at det kun er reist kritikk mot saksbehandlingen som ledet frem til den aktuelle anbefalingen om å utsette solidaritetsmarkeringen. Som nevnt ovenfor er det etter mitt syn ikke tilstrekkelig holdepunkter for denne tolkningen av 25. juni-utvalgets rapport.

25. juni-utvalget har som nevnt gått «inn i hvilke forhold som underbygget politidirektørens beslutning om å overprøve politidistriktets vurdering av at arrangementet kunne gjennomføres, og hvordan politidirektøren vurderte hvorvidt risikoen var alvorlig nok til å begrunne inngrep i forsamlingsfriheten». På den bakgrunn har utvalget evaluert beslutningsgrunnlaget.⁴⁴ Det fremgår også av 25. juni-utvalgets rapport at det blant annet er på bakgrunn av svakhetene i beslutningsgrunnlaget at utvalget har kommet til at anbefalingen om utsettelse var et brudd på statens menneskerettslige forpliktelser. Dette ser det ikke ut til at NIM har tatt hensyn til i sin vurdering.

Jeg nevner til slutt at også de øvrige forholdene som er berørt i kommentarene ovenfor, vil ha betydning for forholdsmessighetsvurderingen, selv om de ikke drøftes i NIMs rapport.

For det første ser det ikke ut til at NIM har lagt tilstrekkelig vekt på at verken PST eller politiet hadde avdekket informasjon som indikerte planlagte følgeangrep, før beslutningen om å utsette solidaritetsmarkeringen ble tatt den 27. juni.

⁴⁴ Rapport fra 25. juni-utvalget, s. 256–257.



UNIVERSITETET I OSLO

For det andre ser det ut til at NIM har forutsatt at sikringsplikten etter EMK-artikkel 2 må balanseres mot forsamlingsfriheten etter EMK-artikkel 11, selv om det i lys av det faktum som er beskrevet i 25. juni-utvalgets rapport, neppe var grunnlag for å utløse sikringsplikten. Uten at forsamlingsfriheten må balanseres mot sikringsplikten etter EMK-artikkel 2 skal det mindre til for at anbefalingen om å utsette solidaritetsmarkeringen blir vurdert som et uforholdsmessig inngrep.

For det tredje, selv om sikringsplikten etter EMK-artikkel 2 måtte balanseres mot forsamlingsfriheten etter EMK-artikkel 11, er det som nevnt ovenfor gode grunner som tilsier at balansering uansett skulle tilsi at solidaritetsmarkeringen ble gjennomført. Når plikten til å forhindre tap av liv skal balanseres mot forsamlingsfriheten i den konkrete situasjonen 27. juni 2022, vil nettopp de tiltakene som Oslo politidistrikt iverksatte for å redusere farene, inngå i balanseringen av rettighetene. Riktignok ville de preventive tiltakene som Oslo politidistrikt hadde utarbeidet, ikke gi noen absolutt garantier, men i den grad sikringsplikten inntrådte, ville de likevel langt på vei sørge for å ivareta denne plikten ved å redusere risikoen for fare, samtidig som forsamlingsfriheten ble ivaretatt.

Christoffer Conrad Eriksen
Professor