



NORGES HØYESTERETT

D O M

avsagt 26. juni 2025 av Høyesterett i avdeling med

justitiarius Toril Marie Øie
dommer Ingvald Falch
dommer Borgar Høgetveit Berg
dommer Erik Thyness
dommer Are Stenvik

HR-2025-1238-A, (sak nr. 25-048304STR-HRET)
Anke over Borgarting lagmannsretts dom 21. januar 2025

Påtalemyndigheten

(statsadvokat Stian F. Hermansen)

mot

A
B
C
D
E
F
G
H
I
J
K
L
M

(advokat Maria Hessen Jacobsen)

S T E M M E G I V N I N G

- (1) Dommer **Stenvik:**

Sakens spørsmål og bakgrunn

- (2) Saken gjelder forelegg for ikke å ha etterkommet politiets pålegg om å fjerne seg fra resepsjonen i en offentlig bygning. Spørsmålet er om straffen strider mot retten til å delta i fredelige demonstrasjoner.
- (3) De 13 aksjonistene som er siktet i saken, fikk 22. november 2023 likelydende forelegg etter ordre fra Oslo statsadvokatembeter. Forelegget gjaldt overtredelse av politiloven § 5, jf. § 30 nr. 1, ved ikke straks å ha rettet seg etter politiets pålegg. Grunnlaget er angitt slik:

«Mandag 27. februar 2023 ca. kl. 01.55 i Olje- og energidepartementet i Akersgata 51 i Oslo unnlot han/hun å etterkomme pålegg gitt av politibetjent N om å fjerne seg fra departementets eiendom.»

- (4) De siktede, som alle er i 20-årene, vedtok ikke foreleggene.
- (5) Saken ble brakt inn for Oslo tingrett, som 9. april 2024 avsa frifinnende dom. For tingretten omfattet saken fem personer ut over dem som er parter i saken for Høyesterett. For ankemotpartene lyder domsslutningen slik:

- «6. I, født 00.00.1998, frifinnes.
- 7. B, født 00.00.2002, frifinnes.
- 8. F, født 00.00.2002 frifinnes.
- 9. J, født 00.00.2001, frifinnes.
- 10. G, født 00.00.2001, frifinnes.
- 11. H, født 00.00.2000, frifinnes.
- 12. D, født 00.00.1998, frifinnes.
- 13. K, født 00.00.1999, frifinnes.
- 14. L, født 00.00.2000, frifinnes.
- 15. A, født 00.00.2001, frifinnes.
- 16. E, født 00.00.2000, frifinnes.
- 17. M, født 00.00.2002, frifinnes.
- 18. C, født 00.00.2002, frifinnes.»

- (6) Dommen ble avsagt mot fagdommerens stemme.
- (7) Påtalemyndigheten anket frifinnelsen til lagmannsretten. Anken omfattet bevisbedømmelsen.
- (8) Ved Borgarting lagmannsretts dom 21. januar 2025 ble anken forkastet av et bestemmende mindretall på tre meddommere. Mindretallet kom til at de samlede inngrepene ikke var forholdsmessige, og la ved vurderingen vekt på formålet med og bakgrunnen for aksjonen, samt at aksjonistene var blitt innbrakt til sentralarresten uten at dette var nødvendig. Flertallet mente at de samlede inngrepene – herunder straffereaksjonen – var forholdsmessige, og at de siktede kunne straffes.

- (9) Påtalemyndigheten har anket dommen til Høyesterett. Anken gjelder lovanvendelsen under skyldspørsmålet. Påtalemyndigheten har påstått at de siktede dømmes til bøter på 6 000 kroner hver.
- (10) Forsvareren har lagt ned påstand om at anken forkastes.

Mitt syn på saken

Saksforholdet

- (11) De siktede har tilknytning til Norske Samers Riksforbunds Ungdomsutvalg og Natur og Ungdom. Flertallet er samer.
- (12) Bakgrunnen for aksjonen var at det hadde gått 500 dager siden Høyesteretts dom i Fosen-saken (HR-2021-1975-S), hvor et enstemmig storkammer kom til at et ekspropriasjonsskjønn i forbindelse med vindkraftutbygging på Fosenhalvøya måtte nektes fremmet fordi utbyggingen strider mot reindriftsnæringens rettigheter etter FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter artikkel 27.
- (13) Lagmannsretten beskriver aksjonen som et resultat av den frustrasjonen som hadde oppstått i samiske miljøer fordi departementet ikke hadde rettet opp i det som i miljøene oppfattes som et pågående menneskerettsbrudd overfor Fosen-samene:

«Det var en stor seier for reindriftssamene på Fosen å få medhold i sine innvendinger mot vindkraftutbyggingen i beiteområder. Flere av vitnene og de tiltalte har forklart at frustrasjonen ble desto større når tiden gikk, og dommen ikke medførte noen endringer. Vindkraftanlegget opererte som tidligere. Oppfatningen i det samiske miljøet, som ble delt av mange, var at staten ikke fulgte opp en dom som hadde fastslått at det var et pågående menneskerettsbrudd overfor reindriftssamene på Fosen. Både Sametingspresident Silje Karine Muotka og Mikkel Berg-Nordlie, seniorforsker ved OsloMet, har forklart at dette rokket ved tilliten til og respekten for rettsstaten og storsamfunnet, og skapte en følelse av avmakt i det samiske miljøet. Berg-Nordlie forklarte for lagmannsretten at Fosen-aksjonen var en reaksjon på at staten ikke fulgte sitt eget system. Flere av de tiltalte, blant annet D og L, har forklart seg tilsvarende om den manglende oppfølgingen av Fosen-dommen, og at dette følte som et svik og skapte en tillitskrise. Vitnet O, en av de berørte reindriftseierne på Fosen, forklarte at reineierne oppfattet statens tilnærming til saken som et forsøk på omkamp om det Høyesterett hadde avgjort.»

- (14) Om formålet med aksjonen og valget av aksjonsform skriver lagmannsretten dette:

«De tiltalte har forklart at det var naturlig at aksjonen ble lagt til Olje- og energidepartementet som var ansvarlig departement i Fosen-saken, og der statsråden hadde uttalt seg offentlig om saken på vegne av regjeringen. G forklarte at de skulle 'ta en plass' inne på departementets område, få oppmerksomhet og bruke departementets bygg som en 'scene'. Det var naturlig å sette seg ved inngangspartiet inne i resepsjonen, slik at departementets ansatte og andre merket at de var der. D forklarte at det var et poeng å 'ta seg til rette' slik de opplevde at staten hadde tatt seg til rette. Det var ikke et tilsiktet mål å forstyrre departementets arbeid eller sikkerhet, men det var ønskelig å plassere seg slik at de ansatte og besøkende merket at aksjonistene var til stede.

De tiltalte har forklart at formålet med aksjonen var å skape oppmerksomhet om menneskerettsbruddet og legge press på regjeringen og det ansvarlige departementet. Hovedkravet var at vindkraftanlegget skulle rives og landet 'tilbakeføres' til reindriftssamene slik at menneskerettsbruddet opphørte. Det mer umiddelbare målet var å komme i dialog med regjeringen, og at regjeringen skulle anerkjenne og offentlig beklage det menneskerettsbruddet som var fastslått i Fosen-dommen.»

- (15) Aksjonen ble innledet om morgenen torsdag 23. februar 2023, som var i vinterferieuken.
- (16) Aksjonsgruppen informerte politiet om aksjonen 10–15 minutter før de tok seg inn i bygningen. Da de kom inn, fortalte de sikkerhetsvaktene i resepsjonen at de ville sette seg ned i nærheten av inngangen. Døren ble ikke sperret, men ansatte og besøkende måtte skritte over og mellom aksjonistene for å passere.
- (17) Departementet vurderte, i samråd med Departementenes sikkerhets- og servicetjeneste (DSS), sikkerhetsrisikoen som lav, og bestemte seg for å la aksjonen fortsette. Aksjonistene beskrives i lagmannsrettens dom som «en godt organisert og disiplinert gruppe som opptrådte fredelig, forutsigbart og lyttet til sikkerhetsvaktene».
- (18) En god del mennesker samlet seg på utsiden av bygningen for å markere støtte til aksjonsgruppen. Også denne markeringen fikk fortsette.
- (19) Sent om kvelden søndag 26. februar 2023 besluttet DSS å be politiet om bistand til å fjerne aksjonistene. Det ble særlig vist til at aksjonen var i ferd med å eskalere, og at det ville bli utfordrende å opprettholde et forsvarlig sikkerhetsnivå med flere ansatte på jobb etter vinterferien.
- (20) Politiet valgte å etterkomme anmodningen om å fjerne aksjonistene inne i bygningen. Mannskapet kom til stedet klokken halv to om natten. Ti minutter senere ga innsatslederen aksjonistene pålegg om å fjerne seg fra lokalet innen en fastsatt frist, som senere ble forlenget. Da pålegget ikke var etterkommet ved fristens utløp, ble aksjonistene anholdt og båret ut av lokalet og plassert i en cellebil som ventet i den underjordiske garasjen. Lagmannsretten karakteriserer forløpet på denne måten:

«Under hele prosessen opptrådte politiet rolig og forsiktig. Flere av aksjonistene var preget av situasjonen, men de opptrådte rolig og høflig. Ingen av dem satte seg til motverge utover at de la seg på gulvet og gjorde seg 'tunge'.»

- (21) Om det som skjedde videre, heter det:

«Innsatsleder besluttet å innbringe aksjonistene etter politiloven § 8. Cellebilene med aksjonistene forlot bygget cirka klokken 0305 og kjørte til sentralarresten på Grønland. Personene på utsiden av bygget flyttet seg unna da politibilene kjørte ut av garasjen.

I sentralarresten ble hver av aksjonistene fotografert, personalia registrert og deretter løslatt. Første aksjonist ble registrert klokken 0331 og løslatt klokken 0335. Siste aksjonist ble registrert klokken 0413 og løslatt klokken 0417. Anholdelsene varte dermed fra én time og ti minutter til én time og 52 minutter. Aksjonistene i 'registreringskøen' ventet først i en cellebil, og deretter i en korridor/resepsjon. Ingen av dem ble satt på celle.»

- (22) Etter at aksjonistene var løslatt, gikk de tilbake til regjeringskvartalet, der de sluttet seg til de andre demonstrantene.

Den rettslige problemstillingen

- (23) Det er ikke bestridt, og heller ikke tvilsomt, at de siktede brøt plikten til å rette seg etter politiets pålegg, jf. politiloven § 5. Pliktbruddene var forsettlig og er derfor straffbare etter § 30 nr. 1.
- (24) Spørsmålet er om de siktede likevel ikke kan straffes fordi bøtene utgjør et inngrep i deres rett til å delta i fredelige forsamlinger og demonstrasjoner, som følger av Grunnloven § 101 andre ledd, Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) artikkel 11 og FN-konvensjonen om sivile og politiske rettigheter artikkel 21. Hovedspørsmålet i saken er om bøtene utgjør et uforholdsmessig inngrep i denne retten. Hvis dette spørsmålet besvares bekreftende, kan de ikke straffes.

Forsamlings- og demonstrasjonsfriheten

- (25) Høyesterett har gjennom tre dommer fra senere år klarlagt hvordan det skal avgjøres om straff vil utgjøre et ulovlig inngrep i forsamlings- og demonstrasjonsfriheten. Alle gjaldt aksjoner i regi av miljøbevegelsen Extinction Rebellion, jf. HR-2022-981-A XR-1, HR-2023-604-A XR-2 og HR-2024-2167-A XR-7. Særlig de to siste dommene er sentrale for vår sak, fordi de gjaldt aksjoner som ligner den vi her står overfor.
- (26) I utgangspunktet skal fredelige demonstrasjoner ikke møtes med trussel om straff. En slik reaksjon krever *særlig gode grunner*, jf. XR-2-dommen avsnitt 41 og XR-7-dommen avsnitt 30–31.
- (27) Spørsmålet om en straffereaksjon er uforholdsmessig, må vurderes konkret på grunnlag av myndighetenes *samlede tiltak* før, under og etter demonstrasjonen, jf. XR-2-dommen avsnitt 35 og XR-7-dommen avsnitt 29.
- (28) Mot denne bakgrunn vil jeg først vurdere de enkelte inngrepene politiet foretok overfor de siktede. Deretter foretar jeg en samlet vurdering av om det i dette tilfellet er grunnlag for straff.

Politiets pålegg

- (29) De siktede har ikke bestridt at politiet lovlig kunne pålegge dem å fjerne seg fra lokalene. Jeg er enig i at slikt pålegg kunne gis etter politiloven § 7 første ledd nr. 1 og andre ledd, jf. § 5, og at det ikke var i strid med aksjonistenes forsamlings- og demonstrasjonsfrihet. Jeg finner det tilstrekkelig å vise til at myndighetene hadde utvist stor romslighet ved å la aksjonen pågå over lang tid, og at en ytterligere forlengelse ville være sterkt forstyrrende for virksomheten i departementene den kommende uken.

Anholdelse og fjerning fra lokalene

- (30) Etter politiloven § 7 andre ledd kan politiet «fjerne eller anholde personer» som ikke etterkommer et påbud gitt etter paragrafens første ledd, jf. § 5. Det er verken tvilsomt eller omstridt at det var lovhjemlet og forholdsmessig å anholde aksjonistene og fjerne dem fra lokalene. Inngrepet var en naturlig og nødvendig følge av at de unnlot å følge politiets pålegg, og politiet opptrådte hensynsfullt og rolig, uten å bruke mer makt enn nødvendig.

Frihetsberøvelsen

- (31) Innbringelsen av de siktede til sentralarresten for registrering innebar – som det fremgår av det jeg har gjengitt fra lagmannsrettens dom – at de ble berøvet sin frihet i mellom én og to timer.
- (32) Det påberopte grunnlaget for innbringelsen er politiloven § 8 første ledd nr. 2. Første ledd nr. 1 og 2 lyder slik:

«Politiet kan innbringe til politistasjon, lensmannskontor eller annet lokale som benyttes under polititjenesten

1. den som på offentlig sted forstyrrer ro og orden eller den lovlige ferdsel
2. den som ikke etterkommer pålegg fra politiet om å fjerne seg fra offentlig sted når omstendighetene gir skjellig grunn til å frykte for forstyrrelse av den alminnelige ro og orden eller den lovlige ferdsel.»

- (33) I paragrafens andre ledd fastslås det at ingen må «holdes tilbake lenger enn nødvendig». Den samme begrensningen følger av Grunnloven § 94 første ledd andre setning. Jeg viser også til EMK artikkel 5 nr. 1 bokstav b, som bare tillater frihetsberøvelse for å sikre oppfyllelse av lovpålagte plikter, jf. XR-7-dommen avsnitt 39–40. Det innebærer at frihetsberøvelsen i utgangspunktet må avsluttes når lovbruddet opphører, se også Den europeiske menneskerettsdomstolens (EMD) storkammerdom 22. oktober 2018 *S., V. og A mot Danmark* avsnitt 81.
- (34) Det første vilkåret i politiloven § 8 første ledd nr. 2 er her oppfylt; de siktede hadde ikke etterkommet pålegg fra politiet om å fjerne seg. Det andre vilkåret er at omstendighetene må gi skjellig grunn til å frykte for forstyrrelse av den alminnelige ro og orden. Det fremgår av bevisvurderingen til lagmannsrettens bestemmende mindretall, som Høyesterett må bygge på, at det ikke var noen grunn til å frykte at de siktede ville gjøre seg skyldige i ordensforstyrrelser. Mindretallet skriver:
- «De tiltalte utgjorde ingen fare for den alminnelige ro og orden. Så snart de var brakt ut av bygget, var formålet med pålegget og utbæringen oppnådd. Det er vanskelig å se at det var andre hensyn enn å innhente personalia som kunne begrunne behovet for å kjøre de tiltalte til sentralarresten, og dette kunne og burde ha vært innhentet før utbæringen startet.»
- (35) Påtalemyndigheten anfører at lagmannsrettens mindretall her anlegger et for snevert perspektiv. Politiloven § 8 første ledd nr. 2 åpner for en bredere vurdering, anføres det, hvor det er rom for å ta hensyn til praktiske og politioperative behov. Det vises særlig til at det kunne skapt en uoversiktlig og usikker situasjon om aksjonistene var blitt sluppet fri i et område hvor det befant seg mange andre demonstranter. Bestemmelsen i § 8 første ledd

nr. 2 hjemler etter påtalemyndighetens syn ikke bare innbringelse av den som selv forventes å forstyrre den alminnelige ro og orden; den gir også grunnlag for inngrep der innbringelse av én eller flere personer vil bidra til at andre avstår fra ordensforstyrrelser.

- (36) Denne anførselen kan ikke føre frem. Det fremgår riktignok ikke uttrykkelig av ordlyden i § 8 første ledd nr. 2 at hjemmelen er begrenset til innbringelse av personer som selv forventes å forstyrre ro og orden. Ordlyden gir på den annen side ingen støtte for at bestemmelsen har et så vidt virkeområde som påtalemyndigheten anfører. Jeg er ikke enig i at ordet «omstendighetene» taler for at hjemmelen også omfatter inngrep overfor andre enn den eller de som forventes å ville begå en ordensforstyrrelse. Ordet «omstendighetene» tilsier at det skal foretas en bred vurdering av om det foreligger skjellig grunn til å frykte en ordensforstyrrelse, men det sier i seg selv ingen ting om hvem et inngrep kan rettes mot.
- (37) Sammenhengen mellom inngrepshjemlene i § 8 første ledd nr. 1 og 2 trekker etter mitt syn klart i retning av at de bare gir grunnlag for å innbringe personer som selv forstyrrer eller forventes å ville forstyrre ro og orden. For pågående ordensforstyrrelser følger dette direkte av ordlyden i nr. 1. Det ville da være inkonsistent om nr. 2 skulle anses å hjemle inngrep mot en større personkrets. Det er snarere grunn til å utvise større tilbakeholdenhet med bruk av makt når forstyrrelsen ikke er aktuell, men bare forventet.
- (38) Lovskravet og nødvendighetsbegrensningen i Grunnloven § 94 første ledd og § 113, samt EMK artikkel 5 nr. 1 bokstav b, taler mot at inngrepshjemmelen i politiloven § 8 første ledd nr. 2 tolkes utvidende.
- (39) Jeg finner også støtte for min forståelse av bestemmelsen i rettslitteraturen, jf. Steinar Fredriksen, *Ro, orden og frihet* kapittel IV, punkt 2.2.1 og 2.2.2, Rettsdata, 2015 og Tor-Geir Myhrer, *Politoloven, Kommentartutgave*, § 8 note 5, Juridika, sist revidert 13. november 2024.
- (40) Det må etter dette legges til grunn at bestemmelsen i politiloven § 8 første ledd nr. 2 bare gir hjemmel for å innbringe personer som selv forventes å ville forstyrre den alminnelige ro og orden. Det var ikke forventet at de siktede i vår sak ville begå noen ordensforstyrrelse. Innbringelsen til sentralarresten var derfor uhjemlet.

Samlet vurdering

- (41) Ved den samlede vurderingen av om det vil være uforholdsmessig å straffe de siktede, tar jeg utgangspunkt i at aksjonen ligger i kjernen av det forsamlings- og organisasjonsfriheten skal verne om. Den var en politisk ytring om spørsmål av stor samfunnsmessig betydning og allmenn interesse. Det kreves i slike tilfeller særlig gode grunner for å rettferdiggjøre inngrep i forsamlings- og demonstrasjonsfriheten, jf. XR-2-dommen avsnitt 41 og EMDs dom 23. oktober 2008 *Sergey Kuznetsov mot Russland* avsnitt 47.
- (42) Det hører med i bildet at representanter for de samiske miljøene gjennom lang tid hadde forsøkt flere aksjonsformer og andre tiltak uten å nå frem med sitt syn. Denne gangen gikk de lenger enn tidligere, ved å ta seg inn i departementets lokaler og unnlate å følge politiets pålegg. Samtidig opptrådte de hele tiden rolig og ordentlig, og de øvde ikke aktiv motstand mot politiets inngripen. Mot denne bakgrunn kan jeg vanskelig se at de siktede hadde alternative ytringsmåter som ville vært mindre forstyrrende og samtidig effektive.

- (43) Ved helhetsvurderingen legger jeg betydelig vekt på at de siktede ble utsatt for uhjemlet frihetsberøvelse. Både i XR-2-dommen avsnitt 71 og i XR-7-dommen avsnitt 52 ble dette tillagt selvstendig betydning og medførte at det ikke kunne reageres med straff i tillegg. I det foreliggende tilfellet var frihetsberøvelsen mer kortvarig, under to timer, mot henholdsvis nærmere syv timer og mellom omtrent tre og en halv og fire timer i de andre sakene. Så lenge det er snakk om en frihetsberøvelse av mer enn ubetydelig varighet, mener jeg likevel at det må få stor betydning ved forholdsmessighetsvurderingen at den ble foretatt uten lovhjemmel.
- (44) Etter en samlet vurdering er det etter mitt syn ikke grunnlag for å reagere med straff i dette tilfellet. Slik jeg vurderer saken, er det ikke nødvendig å ta stilling til om det ville vært grunnlag for bøteleggelse dersom frihetsberøvelsen hadde vært lovlig.

Konklusjon

- (45) Anken over lovanvendelsen har etter dette ikke ført frem.
- (46) Jeg stemmer for denne

D O M :

Anken forkastes.

- | | | |
|------|--|--|
| (47) | Dommer Thyness: | Jeg er i det vesentlige og i resultatet enig med førstvoterende. |
| (48) | Dommer Falch: | Likeså. |
| (49) | Dommar Høgetveit Berg: | Det same. |
| (50) | Justitiarius Øie: | Likeså. |
| (51) | Etter stemmegivningen avsa Høyesterett denne | |

D O M :

Anken forkastes.