

Høringsnotat

Lovavdelingen
September 2012
Snr. 201205578

HØRING – FORSLAG TIL ENDRING AV DEFINISJONEN AV NÅR EN HANDLING ER BEGÅTT «OFFENTLIG» I STRAFFELOVEN 1902 – YTRINGER MV. FREMSATT PÅ INTERNETT

Innhold

1	Innholdet i høringsnotatet.....	1
2	Gjeldende rett om offentlig fremsettelse av budskap.....	2
3	Straffeloven 2005 § 10	3
4	Høyesteretts kjennelse 2. august 2012	3
5	Departementets vurderinger og forslag	4
5.1	Endring av definisjonen i straffeloven 1902 § 7	4
5.2	Budskap fremsatt på internett - jurisdiksjon	5
6	Økonomiske og administrative konsekvenser.....	6

1 Innholdet i høringsnotatet

I enkelte straffebestemmelser er det et vilkår for straff at handlingen er begått «offentlig». Dette gjelder blant annet straffeloven 1902 § 140, som rammer offentlig oppfordring eller tilskyndelse til å utføre en straffbar handling, eller forherligelse av en slik handling.

Etter straffeloven 1902 er en handling begått «offentlig» blant annet dersom den er foretatt ved utgivelse av «trykt Skrift» (§ 7 nr. 2 jf. § 10). Etter Høyesteretts ankeutvalgs kjennelse 2. august 2012 (HR-2012-01554) må det legges til grunn at dette ikke omfatter ytringer som er publisert på internett.

Ytringer på internett er i dag like straffverdige som ytringer fremsatt i trykt skrift og er omfattet av definisjonen av «offentlig» i den nye straffeloven, straffeloven 2005, som ikke er trådt i kraft. I påvente av ikrafttredelsen av straffeloven 2005 foreslår departementet å endre definisjonen av «offentlig» i straffeloven 1902, slik at den rammer ytringer uavhengig av formidlingsform, herunder de som fremsettes på internett.

Forslaget vil innebære visse utvidelser av straffansvaret, også sammenlignet med straffeloven 2005.

2 Gjeldende rett om offentlig fremsettelse av budskap

Flere bestemmelser i straffeloven 1902 rammer handlinger som består i offentlig fremsettelse av et budskap. Dette gjelder straffeloven 1902 §§ 92, 94 annet ledd nr. 1, 95 første ledd, 97 b, 104 jf. 94 annet ledd nr. 1, 130, 134 tredje ledd, 135, 135 a, 140, 142, 147 c, 160, 202 annet ledd, 204 første ledd bokstav d, 328 første ledd nr. 2, 332 tredje ledd, 349 annet ledd annet alternativ, 382 annet ledd og 390. Forslag til endringer i straffeloven § 202 annet ledd sendes på en egen høring.

Etter straffeloven 1902 § 7 nr. 2 er en handling forøvet «offentlig» i tre tilfeller: Når den er begått ved utgivelse av trykt skrift, i overvær av et større antall personer, eller under slike omstendigheter at den lett kunne iakttas fra offentlig sted og er iakttatt av noen der eller som er i nærheten. Uttrykket «offentlig Sted» er definert i straffeloven 1902 § 7 nr. 1 som «ethvert for almindelig Færdsel bestemt eller almindelig befærdet Sted».

Straffeloven 1902 § 10 definerer hva som regnes som trykt skrift og utgivelse, og lyder slik: «Under trykt Skrift henregnes Skrift, Afbildning eller lignende, der mangfoldiggjøres ved Trykken eller paa anden kemisk eller mekanisk Maade. Under Udgivelse forstaaes ogsaa Opslag, Udlæggelse og lignende paa offentligt Sted». Film og fjernsyn faller ikke inn under definisjonen i § 10. Etter Høyesteretts kjennelse 2. august 2012 kan det også slås fast at heller ikke meddelelser på internett er omfattet.

I straffeloven 1902 §§ 135 a og 147 c er spørsmålet om når et budskap er fremsatt offentlig særskilt regulert. Straffeloven 1902 § 135 a rammer den som forsettlig eller grovt uaktsomt *offentlig* setter frem en diskriminerende eller hatefully ytring. Ved lov 3. juni 2005 nr. 33 ble det føyd til et nytt annet punktum i første ledd. Her heter det at likt med en offentlig fremsatt ytring, jf. § 7 nr. 2, regnes en ytring når den er satt frem slik at den er egnet til å nå et større antall personer. Tilføyelsen bygger på definisjonen av offentlig handling i straffeloven 2005 § 10, og vil for eksempel kunne omfatte en skriftlig ytring eller en lydfil lagt ut på en internettside som er tilgjengelig for allmennheten, uavhengig av om noen har vært inne på siden (Ot.prp. nr. 33 (2004-2005) side 215).

Straffeloven 1902 § 147 c, føyd til ved lov 19. desember 2008 nr. 114, rammer oppfordring, rekruttering og opplæring til terrorhandlinger. Bestemmelsen tilsvare straffeloven 2005 § 136. Det følger av § 147 c annet ledd at en handling som består i fremsettelse av et budskap, også er offentlig når budskapet er fremsatt på en måte som gjør det egnet til å nå et større antall personer. I forarbeidene uttales det at bestemmelsen omfatter budskap som fremsettes i radio, fjernsyn, over åpne internettsider og ved oppslag. Bakgrunnen for særreguleringen i annet ledd var at straffeloven 1902 § 147 c skulle ha samme anvendelsesområde som straffeloven 2005 § 136 (se Ot.prp. nr. 79 (2007-2008) punkt 5.3 side 3-4 og punkt 8.1 side 6).

For tilskyndelse til folkemord, forbrytelse mot menneskeheten og krigsforbrytelse, jf. straffeloven 2005 § 108, gjelder den nye definisjonen av offentlig i straffeloven 2005 § 10. Slike tilskyndelser rammes derfor også om de er fremsatt på internett,

se nedenfor. Straffeloven 2005 kapittel 16 om folkemord, forbrytelse mot menneskeheten og krigsforbrytelse er satt i kraft med virkning fra 7. mars 2008. De alminnelige bestemmelsene i straffeloven 2005 første del gjelder for bestemmelsene i kapittel 16, jf. straffeloven 2005 § 411 annet ledd.

3 Straffeloven 2005 § 10

I straffeloven 2005 er offentlig handling definert i § 10 annet ledd. Bestemmelsen viderefører i det alt vesentlige straffeloven 1902 § 7 nr. 2, men alternativet «trykt Skrift» er erstattet med et nytt alternativ i annet ledd annet punktum: Dersom handlingen består i fremsettelse av et budskap, er handlingen også offentlig «når budskapet er fremsatt på en måte som gjør det egnet til å nå et større antall personer». Definisjonen vil dermed omfatte budskap som fremsettes i blant annet radio, fjernsyn og over åpne internettsider. I forarbeidene til bestemmelsen er endringen begrunnet slik (Ot.prp. nr. 90 (2003-2004) punkt 12.2.2 side 164):

«Videre er departementet enig i at det bør innføres et nytt alternativ som erstatter alternativet «trykt skrift» i gjeldende rett (utkastet § 10 annet ledd annet punktum). Alternativet skal etter forslaget gjelde for alle typer av budskap uansett innhold og formidlingsform: skriftlig, muntlig, billedlig, tegn, symboler mv. Slike budskap vil være offentlige når de er fremsatt på en måte som gjør dem egnet til å nå et større antall personer. I tillegg til å være nøytral i forhold til formidlingsformen, er definisjonen også medienøytral. Det sentrale er ikke hvordan budskapet er formidlet, men om det skjer på en måte som er egnet til å nå et større antall personer, dvs. mer enn ca. 20-30. At dette rent faktisk er blitt resultatet, er derimot ikke noe krav.»

Virkeområdet til straffeloven 2005 § 10 er endret sammenlignet med straffeloven 1902 § 7. Bestemmelsen gjelder for hele straffelovgivningen, jf. straffeloven 2005 § 1.

4 Høyesteretts kjennelse 2. august 2012

Høyesteretts ankeutvalg avsa 2. august 2012 kjennelse (HR-2012-01554) i en sak om varetektsfengsling av en person som var siktet for overtredelse av straffeloven 1902 § 140. Grunnlaget for siktelsen var at personen ved flere anledninger offentlig skulle ha oppfordret til drap på polititjenestemenn og/eller forherliget slik handling. Uttalelsene var kommet til uttrykk på internett, på nettstedet «A's blog». Ankeutvalget la til grunn at det avgjørende spørsmålet var om handlingene var foretatt ved utgivelse av trykt skrift. Ankeutvalgets flertall på to dommere fant at slik elektronisk formidling av uttalelser ikke var omfattet av ordlyden. Uttalelsene var dermed ikke fremsatt offentlig. Flertallet bemerket at denne lovforståelsen også syntes forutsatt i tidligere lovgivningsarbeid.

Flertallet uttalte videre at siktelsen omhandlet handlinger som er klart straffverdige, og at formålsbetraktninger tilsier at ytringer på internett likestilles med dem som fremsettes i trykt skrift. Flertallet la til grunn at det ikke kan være tvilsomt at lovgiver ønsker å ramme slike forhold, men presiserte at straffbarheten må følge av loven.

Mindretallet på én dommer kom til at definisjonen av trykt skrift i straffeloven 1902 § 10 første ledd, også omfatter den typen elektronisk massespredning av informasjon som et blogginnlegg på internett innebærer. Etter hennes syn rammer dermed § 140 om offentlig oppfordring til straffbare handlinger også ytringer på internettblogger.

5 Departementets vurderinger og forslag

5.1 Endring av definisjonen i straffeloven 1902 § 7

Definisjonene av offentlig handling og trykt skrift i straffeloven 1902 ble utformet i en tid hvor trykksaker var den praktisk viktigste formidlingsformen for spredning av budskap. I dag er internett, tv og radio vel så viktige kanaler for ytringer i det offentlige rom. Dagens rettstilstand lar teknologien bak formidlingsformen være avgjørende for om et budskap anses fremsatt offentlig, selv om denne ikke kan sies å ha noen betydning for handlingens straffverdighet. Dette kan fremstå som inkonsekvent og i strid med allmenhetens rettsfølelse. Det svekker også effektiviteten til de straffebud som retter seg mot handlinger som består i offentlig fremsettelse av et budskap, noe Høyesteretts ankeutvalgs kjennelse 2. august 2012 illustrerer.

Lovgiver har tatt hensyn til dette ved vedtakelsen av straffeloven 2005 § 10, men det vil ta noe tid før denne loven trer i kraft. Etter departementets vurdering er det i påvente av ikrafttreddelsen av den nye loven, nødvendig å gjøre endringer i straffeloven 1902 i samsvar med straffeloven 2005 § 10.

Bakgrunnen for høringsforslaget her er som nevnt Høyesteretts kjennelse 2. august 2012. Kjennelsen gjaldt rekkevidden av straffeloven 1902 § 140 sett i sammenheng med definisjonen av offentlig handling i § 7 jf. § 10. En kunne tenke seg en tilføyelse i straffeloven 1902 § 140 etter mønster av §§ 135 a første ledd annet punktum og 147 c annet ledd, slik at for eksempel oppfordringer til drap som er fremsatt på en blogg, kan strafforfølges. Departementet mener likevel at en bør endre selve definisjonen av offentlig handling i straffeloven 1902 § 7 nr. 2. Internett er i dag en praktisk viktig formidlingskanal for en rekke ulike typer budskap. Det er neppe grunn til å la formidlingsformen være avgjørende for om et budskap skal anses fremsatt offentlig etter gjeldende straffebestemmelser.

Departementet foreslår å endre hele definisjonsbestemmelsen i straffeloven 1902 § 7 ved å erstatte den med den tilsvarende definisjonen i straffeloven 2005 § 10. Straffeloven 1902 § 7 vil da få følgende ordlyd:

Med offentlig sted menes et sted bestemt for alminnelig ferdsel eller et sted der allmenheten ferdes.

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

Endringene i første ledd om offentlig sted er rent språklige og innebærer ingen realitetsendringer sammenlignet med gjeldende § 7 nr. 1. Den nye definisjonen av offentlig handling i annet ledd vil formelt sett innebære en utvidelse av straffansvaret i alle straffebestemmelser i straffeloven 1902 som gjør bruk av uttrykket offentlig og som gjelder fremsettelse av et budskap, bortsett fra §§ 135 a og § 147 c. Hvilke bestemmelser dette gjelder er nevnt ovenfor under gjennomgåelsen av gjeldende rett. Endringen vil innebære at straffeloven § 135 a første ledd annet punktum og § 147 c annet ledd, kan oppheves.

Endringen vil ikke innebære noen utvidelse av definisjonen av når en handling er begått offentlig sammenlignet med straffeloven 2005. Flere straffebestemmelser i straffeloven 1902 som rammer offentlig fremsettelse av et budskap, er imidlertid ikke videreført i straffeloven 2005, eller er videreført med visse endringer.

Endringen av offentlighetsdefinisjonen vil føre til en midlertidig utvidelse av straffansvaret etter disse bestemmelsene, inntil de oppheves ved ikrafttredelsen av straffeloven 2005. Straffebestemmelsene som er videreført med visse endringer i straffeloven 2005 er straffeloven 1902 §§ 140 første ledd, 328 første ledd nr. 2 og 382 annet ledd. Bestemmelsene som ikke er videreført i straffeloven 2005 er straffeloven 1902 §§ 92, 94 annet ledd nr. 1, 95 første ledd, 97b, 130, 134 tredje ledd, 135, 140 annet ledd, 142, 160, 332 tredje ledd og 349 annet ledd annet alternativ. Departementet antar likevel at utvidelsen av straffansvaret bare vil ha praktisk betydning i et fåtall tilfeller, deriblant ved enkelte overtredelser av straffeloven 1902 § 140. Flere av de aktuelle bestemmelsene er unnlatt videreført av hensyn til ytringsfriheten. Så langt en ytring er vernet av ytringsfriheten vil heller ikke fremsettelse på internett være straffbart, selv om ytringen etter sitt innhold skulle rammes av ordlyden i disse bestemmelsene. Andre bestemmelser er unnlatt videreført fordi de ikke har praktisk betydning.

Bakgrunnen for at de nevnte bestemmelsene i straffeloven 1902 ikke er videreført eller bare delvis er videreført i straffeloven 2005, fremgår av forarbeidene til straffeloven 2005. Se Ot.prp. nr. 8 (2007-2008) punkt 7.10 side 141-142 (§ 94 annet ledd nr. 1), punkt 7.12 side 149 (§§ 92 og 97 b), punkt 9.10 side 219-221 (§ 328 første ledd nr.2), punkt 9.16 side 229-230 (§§ 130, 134 tredje ledd og 332 tredje ledd), punkt 10.5 side 242-245 (§§ 135, 140 første og annet ledd og 160), punkt 10.6 side 245-247 (§ 95 første ledd), punkt 10.9 side 253 (§ 349 annet ledd annet alternativ), og Ot.prp. nr. 22 (2008-2009) punkt 4.7 side 114-115 (§ 382 annet ledd) samt punkt 13.2 side 385-386 (§ 142).

Forslaget til ny § 7 begrenser ikke virkeområdet til definisjonen til «denne Lov». Den vil derfor, i motsetning til gjeldende § 7, også gjelde for straffebestemmelser i særlovgivningen, jf. straffeloven 1902 § 1, så langt ikke noe annet er bestemt eller følger av en tolkning av vedkommende lov. Det samme gjelder for den tilsvarende definisjonen i straffeloven 2005 § 10.

5.2 Budskap fremsatt på internett - jurisdiksjon

Internett er et grenseoverskridende medium. Ved bruk av internett kan et budskap rettet mot et norsk publikum fremsettes fra utlandet. En teknologinøytral

definisjon av uttrykket «offentlig» aktualiserer derfor spørsmål om stedlig virkeområde for de straffebedene som berøres.

Hovedregelen etter straffeloven 1902 § 12 første ledd nr. 1 er at loven får anvendelse på handlinger foretatt i Norge. Dette innebærer at norsk straffelov gjelder i de tilfeller hvor gjerningspersonen befant seg i Norge da budskapet ble lagt ut på internett. Straffeloven 1902 gjelder også for handlinger begått *i utlandet* av norsk statsborger eller noen som bor i Norge i de tilfellene som er oppregnet i lovens § 12 første ledd nr. 3 bokstav a til i. Straffeloven 1902 vil også gjelde for handlinger *begått i utlandet av utlending* dersom forholdet faller inn under de tilfelle som er nevnt i § 12 første ledd nr. 4 bokstav a til d. Dersom en handling foretatt i utlandet ikke omfattes av oppregningene i første ledd nr. 3 bokstav a eller nr. 4 bokstav a, kan den likevel falle inn under norsk straffelovs virkeområde dersom kravet til dobbel straffbarhet er oppfylt, jf. første ledd nr. 3 bokstav c og nr. 4 bokstav b, eller dersom handlingen er en forbrytelse mot den norske stat eller myndighetene, jf. første ledd nr. 3 bokstav b.

Flere av bestemmelsene i straffeloven 1902 som rammer offentlig fremsettelse av et budskap, er omfattet av oppregningen i straffeloven 1902 § 12 første ledd nr. 3 bokstav a, blant disse § 147 c gjennom henvisningen til kapittel 14. Enkelte er også nevnt blant de grove bruddene i § 12 første ledd nr. 4 bokstav a. I høringsnotatet fra juli 2012 om kriminalisering av forberedelse til terrorhandling, utvidet adgang til tvangsmiddelbruk, og endringer i straffeloven 1902 § 60 a er det også foreslått å føye § 147 c til i oppregningen. Straffeloven 1902 § 140 er ikke med i oppregningen i § 12 første ledd nr. 3 eller 4 og vil bare få anvendelse på en handling foretatt i utlandet dersom handlingen er straffbar etter det lands lov i hvilket den er foretatt, jf. straffeloven 1902 § 12 første ledd nr. 3 bokstav c og nr. 4 bokstav b, eller er rettet mot den norske stat eller myndighetene, jf. straffeloven 1902 § 12 første ledd nr. 3 bokstav b.

Departementet vurderer å føye straffeloven 1902 § 140 til oppregningen i straffeloven § 12 første ledd nr. 3 bokstav a, eventuelt også i § 12 første ledd nr. 4 bokstav a. Det bes om høringsinstansenes syn på behovet for tilføyelser som nevnt, eventuelt også på behovet for tilføyelse av andre berørte bestemmelser.

6 Økonomiske og administrative konsekvenser

Forslaget utvider rekkevidden av flere straffebestemmelser og kan føre til noen flere straffesaker og noe merarbeid for politi- og påtalemyndighet og domstoler, men det vil ha ubetydelige budsjettmessige konsekvenser.