

Tor-Geir Myhrer

Politi loven

Lovkommentar

 Denne utgivelsen finnes også på www.juridika.no

Politiloven

Tor-Geir Myhrer

Politiloven

Lov 4. august 1995 nr. 53 om politiet

Lovkommentar

Universitetsforlaget

© Universitetsforlaget 2022

ISBN 978-82-15-03410-2

Materialet i denne publikasjonen er omfattet av åndsverklovens bestemmelser. Uten særskilt avtale med rettighetshaverne er enhver eksemplarframstilling og tilgjengeliggjøring bare tillatt i den utstrekning det er hjemlet i lov eller tillatt gjennom avtale med Kopinor, interesseorgan for rettighetshavere til åndsverk. Utnyttelse i strid med lov eller avtale kan medføre erstatningsansvar og inndragning og kan straffes med bøter eller fengsel.

Henvendelser om denne utgivelsen kan rettes til:

Universitetsforlaget AS
Postboks 508 Sentrum
0105 Oslo

www.universitetsforlaget.no

Omslagsdesign: ANTI / Erik Johan Worsøe Eriksen

Omslag: Universitetsforlaget

Sats: ottaBOK

Trykk: 07 Media – 07.no

Innbinding: Bokbinderiet Johnsen AS

Boken er satt med: Times LT Std 10,5/12,5

Papir: 90 g Arctic Matt



Forord

Tanken om å skrive en kommentarutgave til politiloven ble først lansert av forlagsredaktør Camilla Klevan i Universitetsforlaget som en oppfølger til mitt arbeid med en kommentarutgave til våpeninstruks for politiet.

Politiloven ble vedtatt og satt i kraft i 1995 og vil når kommentarutgaven foreligger, ha vært gjeldende lov i 26 år. Da loven ble vedtatt, besto den av 31 paragrafer, men har i løpet av sin virketid blitt dobbelt så lang – dels ved at opprinnelige kapitler har fått tilføyd nye paragrafer, dels ved at tre helt nye kapitler er tatt inn i loven. En naturlig konsekvens av dette er at loven nå regulerer flere situasjoner og problemområder og har betydning for flere aktører enn tidligere.

Kommentarutgaven vil ha mange forskjellige brukergrupper. Mest nærliggende er de som til daglig utfører ulike former for polititjeneste eller er satt til å lede eller kontrollere tjenesteutøvelsen. Dernest befolkningen generelt, som i ulike situasjoner og sammenhenger enten kan bli utsatt for inngrep fra politiet eller har forventninger om at politiet kan eller skal foreta seg noe. Ofte vil begge disse grupperingene bli bistått av advokater, og i noen tilfeller bringes også de rettslige rammene for politiets virksomhet inn for domstolene. Ved utarbeidelsen av kommentarene har jeg i ganske stor grad tatt hensyn til at boken kan bli brukt av tjenestepersoner som har behov for å få svar på en rettslig problemstilling i situasjoner hvor det verken er tid eller mulig å sjekke underliggende kilder, som offentlige utredninger, proposisjoner mv. Jeg har derfor i større utstrekning enn det som er vanlig, gjengitt det jeg anser som mest relevant fra kildene, og ikke bare gitt en henvisning.

Gjennom de mange tilføyelsene i politiloven regulerer den i dag svært ulike situasjoner og forhold. Loven har mer eller mindre omfattende grensesnitt både mot alminnelig og spesiell forvaltningsrett, strafferett og -prosess, arbeidsrett, utdanningsrett og erstatningsrett. Som en følge av dette har jeg under arbeidet søkt råd og veiledning hos en rekke personer med spesialkunnskap innen ulike fagområder. Jeg har alltid møtt velvilje og skylder alle en stor takk. I et forord er det bare mulig å nevne de jeg mer direkte har plaget med konkrete problemstillinger eller den utarbeidede teksten. Politiinspektør Signe Kathrine Aalling fra Oslo politidistrikt har lest og gitt tilbakemelding på det omfattende kapitlet om PST. Politioverbetjent Nils Anton Rinnan fra Kripos og politioverbetjent Christine Hysin Brenna fra Oslo politidistrikt, begge med sine avdelingers medarbeidere, har tatt seg tid til å gi meg innsyn i de problemstillinger og utfordringer som er knyttet til trusselutsatte og kapitlet om fiktiv identitet. Seniorrådgiver og personvernombud Elisabeth Hammer Sæten ved Politihøgskolen ga meg raske og utfyllende svar på flere spørsmål om hvordan de ikke helt strømlinjeformede reglene om Politihøgskolen forstås og praktiseres. Arbeidet med boken har pågått over en periode på ca. to år. I løpet

av denne tiden har professor Morten Holmboe fra Politihøgskolen og politiadvokat (og ph.d.-stipendiat) Kai Spurkland fra Oslo politidistrikt/Politihøgskolen jevnlig blitt bombardert med spørsmål om forståelsen av politiloven og tilhørende regelverk. Deres velvillige vilje og evne til å bidra med svar har vært meget verdifullt. På oppdrag fra forlaget har Kai Spurkland lest gjennom og kommentert hele manuskriptet og kommet med gode forslag til presiseringer og tillegg. Runa Bunæs har, som for alle mine tekster, tatt oppgaven med å lese språklig korrektur. Men som politiinspektør med et særlig ansvar for virksomhetsstyring og saksbehandlingen knyttet til klager og anmeldelser rettet mot tjenesteutøvelsen ved landets største politidistrikt, har hun også bidratt med mange og verdifulle innspill om hvilke rettslige problemstillinger som burde vies større plass og oppmerksomhet enn jeg hadde tiltenkt dem. Alle de nevnte og umentnevnte har bidratt til at kommentarene har blitt bedre enn de ellers ville blitt. Men her, som ellers, gjelder det uavkortet at ansvaret for alle feil og mangler alene hviler på forfatteren.

Heller ikke arbeidet med å skrive kommentarutgaver har vært upåvirket av koronapandemien som har preget oss i 2020 og 2021. Ved avslutningen av et manuskript er det alltid en lang rekke merknader i marginen med «sjekk». Når det overveiende antallet av de man i denne anledning skal kontakte, befinner seg på hjemmekontor, har oppgaven med kontrollen dels tatt lang tid, og i noen tilfeller ledet til at jeg har stolt mer på egne kunnskaper enn det jeg ville gjort i normale tider. For til tross for at det fra forlagsredaktørene i Universitetsforlaget som har hatt ansvaret for prosjektet, Kristiane Bjørkøy Fimland Solvin og Mina Hennem Mohseni, bare har vært velvilje og bistand å hente, selv når ferdigstillingen stadig har blitt skjøvet på, måtte dikteren Theodor Caspari sine ord til slutt også gjelde her:

Engang må gleden jo bleses av,
en dans må vorde den siste ...

Oslo, april 2022

Tor-Geir Myhrer

Innhold

Forord	5
Innledning	11
I. Tilblivelse, forarbeider og forskrifter	11
II. Rettskildebildet	14
III. Virkeområde	16
IV. Utviklingstrekk i lovens virketid	17
Kapittel I Mål, oppgaver mv.	19
§ 1. Ansvar og mål	23
§ 2. Politiets oppgaver	26
§ 3. Forholdet til folkeretten	47
Kapittel II Om utførelsen av polititjenesten	50
§ 4. Politimyndighet	51
§ 5. Plikten til å følge politiets pålegg	52
§ 6. Alminnelige regler om hvordan polititjenesten skal utføres	59
§ 6 a. Kameraovervåking	76
§ 6 b. Vilkår for bruk av skytevåpen	79
§ 7. Håndhevelse av den offentlige ro og orden m.v.	91
§ 7 a. Visitasjon for å avdekke våpen	124
§ 8. Innbringelse	133
§ 9. Inngrep overfor berusede personer	144
§ 10. Etterfølgende visitasjon m.v.	154
§ 10 a. (Opphevet)	160
§ 11. Arrangementer på offentlig sted m.v.	160
§ 12. Hjelp til syke m.v.	175
§ 13. Inngrep overfor barn	181
§ 14. Politivedtekter	187
Kapittel IIa Regler om fiktiv identitet	216
§ 14 a. Tillatelsen	218
§ 14 b. Saksbehandling og kompetanse	224
§ 14 c. Søkerens informasjonsplikt	228
§ 14 d. Adgang til å innhente opplysninger	229

§ 14 e. Fastsettelse og registrering av fingerte personopplysninger	230
§ 14 f. Virkningene av tillatelse til å benytte fingerte personopplysninger	232
§ 14 g. Bistand	233
§ 14 h. Varighet og opphør	235
§ 14 i. Forskriftshjemmel	239
Kapittel III Politiets organisasjon	240
§ 15. Politiets sentrale ledelse	241
§ 16. Distriktsinndeling m.v.	244
§ 17. Den alminnelige namsmannen	252
Kapittel III a Politiets sikkerhetstjeneste. Organisering, oppgaver, forebyggende bruk av tvangsmidler og båndlegging	257
§ 17 a. Politiets sikkerhetstjeneste	260
§ 17 b. Oppgavene til Politiets sikkerhetstjeneste	263
§ 17 c. Særlige oppgaver for den sentrale enhet i Politiets sikkerhetstjeneste	275
§ 17 d. Vilkår for bruk av tvangsmidler i forebyggende øyemed	278
§ 17 e. Behandlingen av begjæringer om bruk av tvangsmidler i forebyggende øyemed mv.	291
§ 17 f. Bruk av opplysninger som er innhentet med forebyggende tvangsmidler	295
§ 17 g. Beslutning om båndlegging	302
§ 17 h. Saksbehandlingen i tingretten	307
§ 17 i. Opphør av båndlegging	312
§ 17 j. Pålegg om bistand og taushetsplikt	314
§ 17 k. Informasjonsplikt, forbud mot å stille formuesgoder til rådighet mv.	316
§ 17 l. Forholdet til annen lovgivning	319
Kapittel IV Politiets administrasjon og personale	321
§ 18. Politipersonalet	322
§ 19. Tilsetting mv.	330
§ 20. Politimyndighet, legitimasjon og grader	335
§ 20 a. Utenlandsk polititjenestemann	359
§ 21. Tjenesteområdet for politiets personale	373
§ 22. Boplikt, tjenesteplikt i fritiden og bierverv	380
§ 23. Forbud mot rusdrikk	389
§ 23 a. Erstatning for skader som skyldes pålagt trening	392
§ 24. Taushetsplikt	399

Kapittel IV a Politihøgskolen. Organisasjon, oppgaver, opptak, utvisning mv.	408
§ 24 a. Organisasjon og oppgaver	409
§ 24 b. Opptak	413
§ 24 c. Utvisning, bortvisning og utestengning	420
§ 24 d. Alminnelige tjenesteregler, edruelighet, bierverv og taushetsplikt	437
Kapittel V Forskjellige bestemmelser	442
§ 25. Særlig politioppsyn ved allment tilgjengelige arrangementer	442
§ 26. Forbud mot privat rettshåndhevelse	447
§ 27. Ulykkes- og katastrofesituasjoner	454
§ 27 a. Bistand fra Forsvaret	459
§ 28. Svalbard, Jan Mayen m.v.	472
§ 29. Instruksjonsmyndighet m.m.	474
§ 29 a. Politiets tilgang til opplysninger	484
§ 30. Straff	485
Kapittel VI Sluttbestemmelser	488
§ 31. Ikrafttredelse og overgangsbestemmelser	488
Kilder	489
Litteratur, forarbeider og andre dokumenter	489
Litteratur	489
Utredninger	493
Proposisjoner	494
Stortingsmeldinger	496
Stortingsdokumenter/innstillinger	497
Statsrådsforedrag	498
Lover, forskrifter og instruksjer	498
Lover	498
Forskrifter	514
Instruksjer	523
Konvensjoner	527
Rettspraksis og avgjørelser	529
Stikkordregister	533

Innledning

I. Tilblivelse, forarbeider og forskrifter

Lov 4. august 1995 nr. 53 om politiet er Norges tredje politilov. Den første politiloven ble gitt 10. juni 1927 og ble etter bare ni år avløst av politiloven av 13. mars 1936 nr. 3. Innholdsmessig var de to første lovene forholdsvis like, idet de først og fremst inneholdt bestemmelser av organisatorisk og administrativ karakter samt bestemmelser om personalforvaltningen. Den store forskjellen mellom lovene av 1927 og 1936 var at den førstnevnte i stor grad la det økonomiske ansvaret for polititjenesten på kommunene. Årsaken var at på det tidspunktet da loven ble forberedt (med start i 1912) og vedtatt, var politiet tillagt en rekke oppgaver som først og fremst var av betydning for kommunene. I 1936 fant man av demokratiske og prinsipielle grunner at politiet som samfunnets sivile maktapparat fullt og helt burde være en statlig oppgave. Om innholdet i den tidligere politilovgivning vises til *Utkast til ny lov om politiet med motiver* (Justis- og politidepartementet april 1991) del I side 1–6 (Utredningen 1991) og til *Auglend og Mæland: Politirett* side 59–64 og 71–76. (Se også Ot.prp. nr. 59 (1920), hvor også Indstilling fra den departementale politilovkomité av 1912 (avgitt 1914) er vedlagt.)

Når arbeidet med å utarbeide en ny politilov ble iverksatt rundt 1990, var det – ved siden av at politiloven av 1936 etter mer enn 50 år var moden for generell oppdatering og modernisering – særlig motivert av behovet for å endre på den situasjonen at politiet på viktige områder manglet materielle lovhjemler for sin myndighetsutøvelse. Grovt sett kan politiets oppgaver deles i tre: Politiet skal trygge sikkerheten og forebygge kriminalitet, uorden og andre krenkelser i det offentlige rom, etterforske lovbrudd og utføre ordinær forvaltningsvirksomhet på bestemte områder. For etterforsknings- og den ordinære forvaltningsvirksomheten hadde politiets myndighetsutøvelse lenge før politiloven av 1995 vært lovregulert. For etterforskningsvirksomheten gjaldt straffeprosessloven av 1. juli 1887 nr. 5 og påtaleinstruksen av 14. desember 1934, som ble avløst av hhv. straffeprosessloven av 22. mai 1981 nr. 25 og påtaleinstruksen av 28. juni 1985 nr. 1679. Den alminnelige forvaltningsvirksomheten var i stor grad regulert i egne lover, som f.eks. våpenloven (lov 9. juni 1961 nr. 1 om skytevåpen og ammunisjon), som fra 1970 også ble supplert av den generelle forvaltningsloven (lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker).

For politioppgaven knyttet til orden og sikkerhet i det offentlige rom forholdt det seg annerledes. Her var hjemmelsgrunnlaget for myndighetsutøvelsen den sedvanerettslig forankrede generalfullmakten. (For nærmere behandling av generalfullmakten, se Utredningen 1991 del II side 25–33 og del IV side 129 og 140, *Auglend og Mæland: Politirett* side 610–612 og *Ragnar Auglend: Handleplikt, kommandomyndighet og lydighetsplikt i operativt politiarbeid* side 526–532.) Grunnlaget for generalfullmakten var oppfatningen om at med de oppgavene politiet var tillagt etter politiloven 1936 § 1 og i alminnelig instruks for rikets polititjenestemenn (politiinstruksen) av 6. februar 1920 §§ 1–4, måtte

etaten også ha den nødvendige makt og myndighet til å regulere og gripe inn for å ivareta disse oppgavene. I politiinstruksens § 1 var politiets oppgave beskrevet slik:

Politiet har til oppgave å beskytte person, eiendom og all lovlig virksomhet, å opprettholde den alminnelige orden og fred og enten alene eller sammen med andre offentlige myndigheter å verne mot alt som forstyrrer samfunnets trygghet.

Fra rundt 1970 var det en stigende erkjennelse av at generalfullmakten var mindre tilfredsstillende som regulering av politiets myndighetsutøvelse i ordenstjenesten. Både forholdet til legalitetsprinsippet (som nå er grunnlovsfestet i Grunnloven § 113), muligheten til å føre kontroll med politiets tjenesteutøvelse og borgernes mulighet for å forutberegne når og hvordan politiet kan gripe inn, ble vektlagt. Straffeprosesslovkomiteen antyder i sin Innstilling om rettergangsmåten i straffesaker, juni 1969, side 247–248, at det er behov for en «politilov som i større grad enn nåværende gir regler om politiets rettigheter og plikter». *Anders Bratholm* behandlet generalfullmaktens forhold til legalitetsprinsippet i sin artikkel i *Jussens Venner* 1972 hefte 1 om Politiet og legalitetsprinsippet. Da Politirulleutvalget ble oppnevnt i 1976, var kravet om en materiell politilov ikke en del av mandatet, jf. NOU 1981: 35 Politiets rolle i samfunnet side 32. Ved behandlingen av de ti polisiære grunnprinsipper som utvalget etablerte, ble det i tilknytning til prinsipp 10, om at politiet skal være underlagt effektiv kontroll fra samfunnets side, tatt til orde for at man burde få en materiell politilov «som regulerer politiets metoder og framgangsmåter og som fastsetter klarere grenser for dets kompetanse», jf. NOU 1981: 35 side 84. Det samme er Straffelovkommisjonen inne på i sin delutredning I, NOU 1983: 57 Straffelovgivingen under omforming side 141.

Både Politirulleutvalgets delutredning I (NOU 1981: 35 Politiets rolle i samfunnet) og delutredning II (NOU 1987: 27 Politiets rolle og oppgaver i samfunnet) ble sendt på høring. På bakgrunn av disse utredningene og høringsbehandlingen fant Justis- og politidepartementet det ikke nødvendig å oppnevne et utvalg til å utarbeide forslag til en ny politilov med både materielle, organisatoriske og administrative bestemmelser. Utredningen fra april 1991 er i det alt vesentlige foretatt av daværende byrettsdommer Ragnar L. Auglend. Etter høringsbehandlingen av Utredningen 1991 fremmet Justis- og politidepartementet Ot.prp. nr. 83 (1992–93) om lov om politiet. I denne proposisjonen var en lovbestemmelse om streikeforbud for politiet inntatt som § 24. Under lovforberedelsen hadde streikeretten vært av de mest omstridte temaer. Etter at det ble besluttet å opprette et eget utvalg til å vurdere streikeretten, ble den fremmede proposisjonen trukket. Etter at utvalget som vurderte streikeretten hadde lagt fram sin innstilling i NOU 1994: 1 Streikerett for politiet og lensmannsetaten 7. januar 1994, ble det 16. desember samme år fremmet en proposisjon, Ot.prp. nr. 22 (1994–95), om lov om politiet (politiloven), uten bestemmelsen om et streikeforbud. Proposisjonen ble behandlet i justiskomiteens Innst. O. nr. 44 (1994–1995) om lov om politiet. Loven ble sanksjonert 4. august 1995, og ble ved resolusjon nr. 748 av samme dato besluttet iverksatt 1. oktober 1995. Som forarbeider til den opprinnelige loven er det naturlig å regne følgende:

- NOU 1981: 35 Politiets rolle i samfunnet, delutredning I.
- NOU 1987: 27 Politiets rolle og oppgaver i samfunnet, delutredning II.

- Utkast til ny lov om politiet med motiver, Justis- og politidepartementet april 1991.
- Ot.prp. nr. 22 (1994–95) om lov om politiet.
- Innst. O. nr. 44 (1994–1995) om lov om politiet.

Siden vedtakelsen og ikrafttreddelsen i 1995 er det foretatt over 40 større eller mindre endringer i politiloven. To av disse endringene har ledet til at det i loven har blitt tilføyd til sammen tre nye kapitler. Ved lov 20. desember 2002 nr. 107 ble tilføyd kap. II a med regler om fiktiv identitet, og ved lov 2. juli 2004 nr. 60 fikk politiloven et nytt kapittel III a om Politiets sikkerhetstjeneste og et kapittel IV a om Politihøgskolen. De relevante forarbeider til de ulike endringene nevnes i tilknytning til de paragrafene hvor de er relevante. Fra opprinnelig å ha bestått av 6 kapitler og 31 paragrafer, er omfanget i dag 9 kapitler og til sammen 62 paragrafer:

Kapittel I. Mål, oppgaver m.v. – §§ 1–3

Kapittel II. Om utførelsen av polititjenesten – §§ 4–14

Kapittel IIa – Regler om fiktiv identitet – §§ 14 a–14 i

Kapittel III. Politiets organisasjon – §§ 15–17

Kapittel III a. Politiets sikkerhetstjeneste. Organisering, oppgaver, forebyggende bruk av tvangsmidler og båndlegging – §§ 17 a–17 l

Kapittel IV. Politiets administrasjon og personale – §§ 18–24

Kapittel IVa. Politihøgskolen. Organisasjon, oppgaver, opptak, utvisning mv. – §§ 24 a–24 d

Kapittel V. Forskjellige bestemmelser – §§ 25–30

Kapittel VI. Sluttbestemmelser – §§ 31–32

Til loven hører det også et ganske omfattende forskrifts- og instruksverk. Til tross for at flere av disse bærer betegnelsen «instruks», er de formelt vedtatt som forskrifter. Instruksverket, eller deler av det, vil bli omtalt i tilknytning til de lovbestemmelsene der det har relevans. De viktigste utfyllende regelverkene er:

- Alminnelig tjenesteinstruks for politiet (politiinstruksen) 22. juni 1990.
- Instruks for Politiets sikkerhetstjeneste 19. august 2005, med særlig relevans for lovens kap. III a.
- Ordreinstruks for politiet 5. mai 2010.
- Våpeninstruks for politiet 2. juli 2015 nr. 1088, av særlig betydning for lovens § 6 og § 6 b.
- Instruks for Forsvarets bistand til politiet 16. juni 2017, av særlig betydning for lovens § 27 a.
- Forskrift 6. desember 2019 nr. 1740 Organisasjonsplan for redningstjenesten, med særlig betydning for lovens § 27.

En rekke av instruksene som ikke er gitt som forskrift, er gitt som rundskriv fra Politidirektoratet og vil finnes på <https://lovdata.no/pro/#registry/chronological/RPOD/>.

II. Rettskildebildet

Sammenliknet med mange andre rettsområder, ikke minst den delen av politiets virksomhet som består i etterforskning, jf. III nedenfor, er rettskildebildet knyttet til politilovens bestemmelser – ut over det formelle regelverket og forarbeidene til dette (jf. foran i I) – forholdsvis magert.

Mest påfallende er det at det i meget begrenset utstrekning finnes autoritativ rettspraksis om forståelsen av lovens regler, men heller ikke avklarende avgjørelser fra overordnet forvaltningsmyndighet forefinnes i noen særlig utstrekning. Det er flere grunner til dette. For politiets inngrepshjemler under etterforskning fastsetter straffeprosessloven dels et krav om obligatorisk rettslig prøving i forkant eller etterkant, eller en særlig adgang for den som rammes til å kreve slik rettslig prøving. Ser man bort fra det meget begrensede politisære området som er regulert i lovens kap. III a, er bestemmelser om rett eller adgang til rettslig prøving av inngrep eller beslutninger etter politiloven helt fraværende. Et sivilt saksanlegg om gyldigheten av beslutningen eller vedtaket vil være tid- og arbeidskrevende, og har åpenbart en stor prosessedpendende effekt. Når det heller ikke foreligger noen omfattende, autoritativ forvaltningspraksis fra overordnet myndighet, henger nok dette i stor grad sammen med karakteristika ved mange av avgjørelsene. Det er nærliggende å framheve tre trekk: Hjemlene for å gjøre inngrep eller gi pålegg etter politiloven åpner ofte for et ganske vidt skjønn. Dertil kommer at dette skjønnets i stor grad er basert på hvordan tjenestepersonen(e) oppfattet situasjonen der og da. Det tredje forholdet er at flertallet av inngrepene og påleggene bare har varighet en meget kort tid. De to første trekkene gjør en overprøving av den konkrete rettmessigheten vanskelig, og det tredje reduserer i betydelig grad den rammedes motivasjon for å forfølge saken gjennom klage.

De to første av disse trekkene påvirker også rettskildeværdien av en prejudisiell prøving av inngrepshjemlene. Slik prøving finner sted i to ulike situasjoner. Den første er når personer bøtelegges/tiltales for ikke å ha fulgt politiets pålegg, jf. § 30 nr. 1, jf. § 5. Om tiltalte her anfører til sitt forsvar at pålegget var ugyldig, vil det situasjonspregede skjønnets som ligger til grunn for pålegget, også påvirke påtalemyndigheten og domstolens overprøvingsmulighet. Den andre situasjonen hvor det skjer en prejudisiell prøving av politilovens hjemler, er hvor tjenestepersonene anmeldes for ulovlig maktbruk (straffeloven §§ 271 flg.) eller tjenestefeil (straffeloven § 171). Også her vil avgjørelsen preges av det situasjonsbetingede skjønnets, men i tillegg kommer at straffbarhetsgrensen ofte ligger et stykke fra det som ansees som god og riktig anvendelse av inngrepshjemlene. Se til illustrasjon *Tor-Geir Myhrer*: Våpeninstruks for politiet – Kommentarutgave side 38–42. En henleggelse eller en frifinnelse av tjenestepersonene kan derfor ikke uten videre tas til inntekt for at grensene for rettmessig tjenesteutøvelse etter politiloven ikke er passert.

Men også på områder hvor ingen av forholdene nevnt ovenfor gjør seg gjeldende, har forståelsen av lovens bestemmelser ikke blitt brakt inn for domstolene. Lovens § 26 med forbudet mot privat rettsåndhevelse i det offentlige rom er illustrerende: I over 40 år har det vært et omdiskutert og til dels uklart spørsmål i hvilken grad vektørbransjen kan utføre tjeneste av politisær art på offentlig sted. Her vil jo grensedragningen både legge rammene for framtidig virksomhet og dessuten kunne ha betydelig økonomiske konsekvenser. Motivasjonen til å utfordre grensedragningen burde derfor være til stede.

Men selv om overtredelse av normene i § 26 første ledd er gjort straffbare etter lovens § 30 nr. 5, finnes likevel ingen publiserte rettsavgjørelser om forståelse av bestemmelsen.

Mens det mer enn kvarte århundret som har gått siden den materielle og organisatoriske politiloven trådte i kraft i 1995 i liten grad har generert klargjørende rettspraksis, har utviklingen vært den motsatte for den rettsteoretiske behandlingen av lovens bestemmelser. Ser man på litteraturlisten i Utredningen fra 1991 på side 15–16, inneholder den 14 henvisninger, som med et par unntak ikke gjelder spesifikt politirettslige emner. Til sammenlikning inneholder litteraturlisten i denne kommentarutgaven innpå 100 henvisninger, hvorav mange gjelder bøker eller artikler med et primært politirettslig innhold. Det store kvantespranget kan tidfestes til 1998, da *Auglend og Mæland: Politirett* kom ut i første utgave (da også med Knut Røsandhaug som forfatter). I tillegg til at boken senere har kommet i to ajourførte og utvidede utgaver, har det i perioden blitt publisert doktoravhandlinger med dyptpløyende behandling av sentrale bestemmelser i politiloven: *Steinar Fredriksen: Ro, orden og frihet* fra 2015, som først og fremst behandler de sentrale bestemmelsene i loven §§ 6–8, samt *Ragnar Auglend: Handleplikt, kommandomyndighet og lydighetsplikt i operativt politiarbeid* fra 2016. Av generell og overgripende interesse er også *Steinar Fredriksen og Kai Spurkland: Ordensjuss*, som foretar en pedagogisk og praktisk innrettet behandling av inngrepshjemlene i lovens kapittel II.

Årene da politiloven ble forberedt, fra slutten av 1980-tallet til 1995, og dens første virkeår falt sammen med perioden da internasjonale menneskerettskonvensjoner, først og fremst Den europeiske konvensjon om beskyttelse av menneskerettighetene og de grunnleggende friheter (EMK) fra 1950 og Den internasjonale konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP) fra 1966, påvirket hvordan straffeprosesslovens bestemmelser om etterforskning kunne forstås og praktiseres. Følgelig ble avgjørelser fra Den europeiske menneskerettsdomstol (EMD) en sentral rettskilde for politiets etterforskningsvirksomhet. En tilsvarende utvikling har ikke funnet sted for den polisiære virksomheten som reguleres av politiloven. Det betyr selvsagt ikke at EMK og avgjørelser fra EMD er irrelevante, men bare at forståelsen og praktiseringen av inngrepshjemlene i loven i alle fall ikke på normalområdet reiser spørsmål om konvensjonsforeneligheten, jf. *Fredriksen og Spurkland: Ordensjuss* side 51–52. En inngående analyse av menneskerettighetene som skranke for politilovens inngrepshjemler er foretatt i ph.d.-avhandlingen til *John Reidar Nilsen: Konstitusjonelle skranke for politiets polisiære virksomhetsutøvelse* (2021) side 165–335. Han stiller her spørsmål om hvorvidt den tradisjonelle oppfatning om konvensjonsforeneligheten nevnt ovenfor er holdbar. (Avhandlingen forventes publisert i bokform primo 2022 under tittelen «Politirett og rettsstat».)

I tillegg til de formelt bindende konvensjoner som gjennom menneskerettsloven 21. mai 1999 § 2 også gjelder som norsk lov, finnes det på politirettens område også det som gjerne betegnes som «soft law» som ikke er folkerettslig bindende, jf. *Ruud og Ulfstein: Innføring i folkerett* side 26. Avtalene anses imidlertid å gi uttrykk for hva som er folkerettslig sedvane, og angir derfor den minimumsstandard som de tilsluttede stater må holde på innen det aktuelle rettsområdet. På det politirettslige området er det særlig tre slike «soft law-instrumenter» som er sentrale: Code of Conduct for Law Enforcement Officials (FNs generalforsamling 17. desember 1979), Basic Principles on the Use of Force and Firearms by Law Enforcements Officials (FN-kongress, Havana,

Cuba, 27. august til 7. september 1990), og Recommendation of the Committee of Ministers to member states of the European Code of Police Ethics (REC (2001) 10) 19. september 2001.

III. Virkeområde

Som allerede nevnt er det langt fra alle sider av politiets virksomhet som reguleres av politiloven. Det er særlig fire avgrensninger som er av sentral betydning:

- En meget stor del av politiets virksomhet består av *etterforskning* av ulike lovbrudd. Dette reguleres ikke av politiloven, men av straffeprosessloven og påtaleinstruksen, med utfyllende bestemmelser i rundskriv fra Riksadvokaten (jf. riksadvokaten.no/document). I flertallet av tilfellene er det ikke vanskelig å avgjøre om man befinner seg på det politisære området som reguleres av politiloven, eller om virksomheten er etterforskning. I noen tilfeller oppstår det likevel tvil. Den delen av kriminalitetsbekjempelsen som består i strategisk etterretning hvor politiet følger trender og utviklingstrekk på ulike kriminalitetsområder, regnes ikke som etterforskning, men er politisær virksomhet under overordnet ledelse av Politidirektoratet. Det kan imidlertid være en flytende overgang fra å følge trender og utviklingstrekk til de tilfeller hvor opplysningene blir så konkrete at man reelt sett samler informasjon om mulig straffbar virksomhet forøvet av en mindre gruppe personer. Dette betegnes gjerne som taktisk etterretning og anses som en del av etterforskningsvirksomheten. Om den nærmere grensdragningen vises til Rundskriv fra Riksadvokaten av 22. desember 1999 (Del II-3/99) om etterforskning. En teoretisk behandling av grensdragningen er gitt i *Kjelby: Påtalerett* side 228–232 og i *Myhrer: Etterforskningsbegrepet* (Tidsskrift for strafferett 2001 side 6–30).
- En viktig del av politiets politisære virksomhet og etterforskning består i å *samle inn, registrere, anvende og eventuelt utlevere opplysninger*. Dette reguleres i dag av lov 28. mai 2010 nr. 16 om behandling av opplysninger i politiet og påtalemyndigheten (politiregisterloven), med en omfattende forskrift 20. september 2013 nr. 1097 om behandling av opplysninger i politiet og påtalemyndigheten (politiregisterforskriften). Loven avløste bl.a. den tidligere lov 11. juni 1971 nr. 52 om strafferegistrering, men innebar også at reglene om taushetsplikt i det alt vesentlige ble flyttet over til dette regelverket, jf. politiloven § 24.
- Politiet er en del av forvaltningen, jf. *Auglend og Mæland: Politirett* side 145–152. Det er imidlertid vanlig å skille mellom ordinær politimessig virksomhet og ordinær forvaltningsvirksomhet. Politiregisterloven § 2 nr. 13 og § 3 første ledd nr. 2 baserer seg på et slikt skille, og bestemmer at politiregisterloven ikke kommer til anvendelse på politiets forvaltningsvirksomhet. Det man her har i tankene, er de oppgavene som politiet blant annet har etter lov om skytevåpen og ammunisjon (våpenloven) knyttet til tillatelser til å inneha våpen mv., utstedelse av pass, som reguleres av lov 19. juni 1997 nr. 82 om pass, erverv av førerkort etter vegtrafikkloven 18. juni 1965 nr. 4 samt oppgaver etter lov 15. mai 2008 nr. 35 om utlendingers adgang til riket og deres opp-

hold her. Her reguleres virksomheten verken av politiloven eller av politiregisterloven, men av vedkommende særlov supplert med den alminnelige forvaltningsloven. Både vegtrafikkloven og utlendingsloven har imidlertid også operative inngrepsjhemler som overlapper og supplerer hjemlene i politiloven.

- I lensmannsdistriktet har lensmannen i lang tid vært namsmann, men med virkning fra 1. januar 2006 ble den sivile rettspleie på grunnplanet i sin helhet lagt organisatorisk under politiet, jf. nå politiloven § 17. Bortsett fra den organisatoriske bestemmelsen i § 17, reguleres denne delen av politiets virksomhet av lov 26. juni 1992 nr. 86 om tvangsfullbyrdelse.

IV. Utviklingstrekk i lovens virketid

Det mest markante utviklingstrekk i lovens virketid har vært de organisatoriske endringene. Da loven trådte i kraft i 1995, besto norsk politi av 54 politidistrikter under ledelse av Justis- og politidepartementet. Med virkning fra 1. januar 2001 ble Politidirektoratet opprettet, og overtok derved den daglige ledelsen av etaten. Politireform 2000 (jf. St.meld. nr. 22 (2000–2001) Politireform 2000 – Et tryggere samfunn) reduserte med virkning fra 1. januar 2002 antall politidistrikter til 27. Ved den såkalte nærpolitireformen (jf. NOU 2013: 9 Ett politi – rustet til å møte fremtidens utfordringer (Politianalysen), Prop. 61 LS (2014–2015) Endringer i politiloven mv. (trygghet i hverdagen – nærpolitireformen) og Innst. 307 L (2014–2015)), ble antall politidistrikter ytterligere redusert til 12. Som en del av disse reformene, og dels som en følge av dem, har det også skjedd betydelige organisatoriske endringer innad i politidistriktene (se nærmere i *Auglend og Mæland: Politirett* side 194–203).

Perioden har likevel ikke vært preget av noen entydig slanking av politiets organisasjon. Med den sterke økningen av asylsøkere til Norge fra ca. 1990, fikk politiets arbeid etter hvert et slikt omfang at det ikke lenger var hensiktsmessig at dette ble håndtert i det enkelte politidistrikt. Med virkning fra 1. januar 2004 ble det derfor opprettet et nytt særorgan for disse oppgavene – Politiets utlendingsenhet (PU). Med en økende del av befolkningen med opprinnelse utenfor riket, dels som følge av Norges tilslutning til Schengen-avtalen (jf. nedenfor), dels som følge av asyltilstrømmningen, ble oppgaven med å kontrollere identitet og identifikasjonsdokumenter også en atskillig mer krevende oppgave. I 2010 fikk politiet derfor et nytt særorgan – Nasjonalt identitets- og dokumentasjonssenter (NID), som fra 2013 endret navn til Nasjonalt ID-senter. Bortsett fra noen endringer og omredigeringer i lovens §§ 15 og 16, reflekteres disse omfattende organisatoriske endringene i liten grad i selve lovteksten. En endring som verken har ledet til lovmessige eller organisatoriske endringer, er opprettelsen av Nasjonalt beredskapssenter. Terrorhendelsen 22. juli 2011 og den etterfølgende vurderingen av denne var en viktig premiss for Politianalysen i NOU 2013: 9, og derpå følgende reduksjon av antall politidistrikter fra 27 til 12. Siktemålet var bl.a. å øke distriktenes beredskapskapasitet. Det er det samme hensynet som ligger bak opprettelsen av et nasjonalt beredskapssenter. Men selv om Beredskapstroppen, Krise- og gisselforhandlertjenesten, Helikoptertjenesten og Bombetjenesten nå er samlet i et eget senter som er fysisk skilt fra Oslo politidistrikt, er de som tidligere, slik det framgår av PBS I (Politiets beredskapssystem del I) side 49:

... i det daglige underlagt politimesteren i Oslo politidistrikt og yter nasjonal bistand etter nærmere retningslinjer fra Politidirektoratet. Under utførelse av oppdrag er de nasjonale beredskaps- og bistandsressursene underlagt den stedlige politimesteren.

Samme år som politiloven ble vedtatt og trådte i kraft, ble det første kullet av bachelorstudenter med treårig høyskoleutdanning uteksaminert fra Politihøgskolen, som fra 1992 erstattet den tidligere toårige fagskolen, Politiskolen. Siden den tid er det også utviklet masterutdanninger: fra 2005 master i politivitenskap, fra 2016 master i etterforskning og fra 2019 også en master i politiledelse. Vel så viktig er likevel en betydelig økning i antallet og omfanget av de mer praktisk rettede etter- og videreutdanninger som tilbys. Kunnskaps- og kompetansenivået i politistyrken er som en følge av dette vesentlig høyere nå enn da loven trådte i kraft. Naturlig nok har dette gitt seg begrensede utslag på lovteksten, men det har til en viss grad påvirket innholdet i regler av lavere rang, f.eks. våpeninstruks for politiet, hvor deler av den bevæpningskompetanse som tidligere lå til politimesteren, nå er lagt til operasjonsleder, jf. instruksens § 3-3 første ledd og *Myhrer: Våpeninstruks for politiet – Kommentartutgave* side 95–99.

I forarbeidene til politiloven (NOU 1981: 35, Justisdepartementets utredning fra april 1991 og Ot.prp. nr. 22 (1994–95)) som ledet fram til vedtakelsen i 1995, er internasjonaliseringen nærmest et fraværende tema. Verken asyltilstrømmningen fra begynnelsen av 1990-tallet, den stadig økende innflytelsen fra Den europeiske menneskerettskonvensjon som fant sted fra slutten av 1980-tallet, eller Norges tilslutning til Schengen-konvensjonen rakk å prege forarbeidene eller utformingen av loven. Allerede få år etter vedtakelsen av loven var likevel internasjonaliseringen blitt en del av den politirettslige hverdagen, først og fremst som følge av samarbeidsavtalen med Schengen-landene av 19. desember 1996, ratifisert av Norge 30. juli 1997, hvor Norge slutter seg til Schengen-konvensjonen av 14. juni 1985. Lovgivningsmessig ga Schengen-samarbeidet seg utslag i at loven ble tilføyd en ny § 20 a, jf. Ot.prp. nr. 56 (1998–99) om lov om Schengen informasjons-system (SIS) og lov om endringer i utlendingsloven og i enkelte andre lover som følge av Schengen-samarbeidet. På grunn av Norges geografiske plassering har den direkte grenseoverskridende virksomheten som bestemmelsen hjemler, vært beskjeden. Derimot har betydningen av å samarbeide med politimyndigheter i andre europeiske land, og ikke minst å kunne formidle og motta relevant informasjon fra disse, satt sitt preg på den polisiære virksomheten på 2000-tallet.

Kapittel I

Mål, oppgaver mv.

Kapittel I inneholder de grunnleggende bestemmelsene som angir rammene for hva slags politi vi skal ha. Dette gjøres ved å beskrive det statlige ansvaret for politiet samt målene og oppgavene for polititjenesten. Med unntak av noen endringer av liten prinsipiell betydning i § 2 nr. 7, har bestemmelsene i §§ 1–3 stått uendret siden vedtakelsen i 1995. Omfanget av «etterarbeidene» av betydning for forståelsen av §§ 1 og 2 er imidlertid nesten like omfattende som omtalene av bestemmelsene forut for vedtakelsen.

At ansvaret for å gi samfunnet den polititjenesten det har behov for, skulle være en statlig (i motsetning til kommunal eller privat) oppgave, ble som nevnt foran i innledningen slått fast allerede ved politiloven av 1936. Tidligere politilovgivning inneholdt derimot i svært begrenset utstrekning bestemmelser om hvilket behov dette statlige politiet skulle fylle, og dermed hva som var målet med tjenesten. En beskrivelse av dette var sentral i Politirolleutvalgets mandat, jf. NOU 1981: 35 side 32, og er viet stor oppmerksomhet i utvalgets vurdering, jf. særlig utredningens kapittel 5 side 67–91. Utvalget framholder her at samfunnets behov for polititjenester kan deles i tre (se utredningen side 67–72): 1) *rettsikkerhet for den enkelte*, som primært gjelder vernet om den personlige sikkerhet i form av vern mot fysisk angrep på liv, helse og eiendom; 2) *vern av fellesinteresser*, som statens sikkerhet og finanser, miljøet og etterlevelse av reguleringslovgivning; 3) *service og hjelp til befolkningen*, som i utredningen side 71 beskrives slik:

Folk har ofte behov for hjelpetjenester av forskjellig slag, som ikke ligger innenfor fagområdet til noen bestemt etat. Det kan gjelde en håndsrekning i en vanskelig situasjon, bistand til å finne frem til rette offentlige myndighet eller til å komme i kontakt med familie osv. I nødssituasjoner og ved ulykker er det behov for at noen kommer tilstede hurtigst mulig for å hjelpe og for å avverge mer skade. Videre kan man peke på ettersøkning etter saknede, oppbevaring av hittegods og lignende tjenester.

Som middel til å fylle disse behovene, utformet Politirolleutvalget følgende ti grunnprinsipper for politiet, jf. utredningen side 74–85:

- Politiet skal avspeile samfunnets idealer.
- Politiet skal ha et sivilt preg.
- Vi skal ha et enhetspoliti.
- Politiet skal være desentralisert.
- Politibetjenten skal være generalist.
- Politiet skal virke i samspill med publikum.
- Politiet skal være integrert i lokalsamfunnet.

- Politiet skal ha bred rekruttering.
- Politiet skal prioritere mellom sine oppgaver og legge hovedvekten på forebyggende virksomhet.
- Politiet skal være underlagt effektiv kontroll fra samfunnets side.

Utredningen av politiets rolle i samfunnet pågikk fra oppnevningen av utvalget i desember 1976 til avgivelsen av delutredning II, NOU 1987: 27, i oktober 1987. De grunnleggende spørsmålene om politiets rolle og virksomhet i samfunnet var det i all hovedsak enighet om i utvalget. Heller ikke ved høringsbehandlingene til utredningen kom det fram vesentlige innsigelser, jf. Utredningen 1991 del I side 10–11.

Politiroллеutvalgets utredning med påfølgende høringsbehandling av utredningene var hovedårsaken til at det ikke ble oppnevnt noe offentlig utvalg til å utarbeide forslag til ny politilov. I Utredningen 1991 er Politiroллеutvalgets grunnleggende syn på politiets rolle og virksomhet lagt til grunn, jf. Utredningen 1991 del II. Før lovutredningen ble fremmet for Stortinget som proposisjon, hadde disse forarbeidene også fått en forholdsvis bred omtale i St.meld. nr. 23 (1991–92) Om bekjempelse av kriminalitet side 48–50. I meldingens pkt. 5.4.1.2 *Nærpolitiet er idealet* gjengis også Politiroллеutvalgets sammenfatning av de ti prinsippene:

Det er en indre sammenheng mellom de ti prinsippene som utvalget stilte opp. Hvis de legges til grunn for den norske politiordning, får man et politi med følgende kjennetegn:

- Små enheter
- Liten grad av arbeidsdeling
- Flerfoldighet av oppgaver
- Et minimum av maktbruk
- Et nært samarbeid med publikum
- Integrasjon i lokalsamfunnet
- Forebygging som hovedmål
- Yrkesmoral som grunnlag for kontroll

Politiroллеutvalgets grunnleggende syn på politiets rolle og virksomhet ble også lagt til grunn i Justis- og politidepartementets Ot.prp. nr. 22 (1994–95) side 12–13. I proposisjonen omtales også Kriminalmeldingen fra 1991–92 og behandlingen av denne (side 13):

Prinsippene er omhandlet i St. meld. nr. 23 (1991–1992) «Om bekjempelse av kriminalitet», hvor Regjeringen slår fast at hovedprinsippene fra politiroллеutvalgets utredning fortsatt har alminnelig tilslutning. Justiskomiteén sa seg enig i prinsippene i Innst. S. nr. 192 (1991–1992).

Ved utarbeidelsen av det foreliggende lovutkast er det tatt utgangspunkt i prinsippene fra politiroллеutvalget.

Da politiloven ble vedtatt og trådte i kraft, hadde det gått ca. 15 år siden Politiroллеutvalget utformet de ti grunnprinsippene. Perioden fra 1980 og fram mot årtusensskiftet var preget av store samfunnsendringer, bl.a. knyttet til internasjonalisering, kriminalitetsutvikling, demografiske forhold, offentlig tjenesteyting, teknologiske forhold, kompetansesamfun-

Lovkommentaren til politiloven er en omfattende gjennomgang og drøfting av lovens bestemmelser og henviser til andre kilder, som forarbeider, avgjørelser og annen teori.

Politiloven inneholder regler for polititjenestens mål og oppgaver, for hvordan polititjenesten skal utføres, og hvilke inngrep politiet kan gjøre, og for politiets organisasjon, administrasjon og personale og inneholder ved siden av straffeprosessloven de mest sentrale reglene for politiets virksomhet. Loven har også regler både om Politiets sikkerhetstjeneste og om Politihøgskolen.

Lovkommentaren vil være nyttig for hele politiet som etat, både dem som utfører den daglige tjenesten og forholder seg til publikum, og dem som har ansvaret for å lede, kontrollere og utvikle politiets tjeneste og virksomhet, samt dem som på alle nivåer skal forestå utdanning. Politiets omfattende oppgaver og adgangen til å gjøre inngrep gjør at lovkommentaren også vil være viktig for advokater, dommere, andre offentlige myndigheter og mediene.

Tor-Geir Myhrer (cand.jur. 1976, dr. juris 2000) er i dag professor emeritus ved Politihøgskolen, hvor han var professor i perioden 2006–2020. Han har tidligere arbeidet som dommerfullmektig, politiinspektør, førstestatsadvokat ved Riksadvokatembetet og lovrådgiver i Justisdepartementets lovavdeling.

 Denne utgivelsen finnes også på www.juridika.no

 Universitetsforlaget

ISBN 978-82-15-03410-2

