

Forvaltningsrett for politiet

En innføring

Geir Heivoll og Steinar Fredriksen

2. utgave



CAPPELEN DAMM AKADEMISK

Geir Heivoll og Steinar Fredriksen

Forvaltningsrett for politiet

En innføring

ÇAPPELEN DAMM AKADEMISK

© CAPPELEN DAMM AS, Oslo, 2022
ISBN 978-82-02-73254-7

2. utgave, 1. opplag 2022

Materialet i denne publikasjonen er omfattet av åndsverklovens bestemmelser. Uten særskilt avtale med Cappelen Damm AS 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.

Omslagsdesign: Cecilie Mohr

Sats: Bøk Oslo AS

Trykk og innbinding: Livonia Print Sia, 2022, Latvia

www.cda.no

akademisk@cappelendamm.no

Forord

Denne boken gir en innføring i sentrale forvaltningsrettslige prinsipper og regler av relevans for politiet. Den er skrevet for bachelorstudenter ved Politihøgskolen, men kan også leses av andre som har behov for en enkel innføring i politiets forvaltningsvirksomhet. Boken starter med en innføring i juridisk tenkning, systematikk og metode, og fortsetter med en mer praktisk orientert fremstilling av hovedprinsipper og hovedregler innenfor alminnelig forvaltningsrett og på noen utvalgte forvaltningsområder.

Boken gir en oversikt over et stort antall forvaltningsrettslige regler, noe som begrenser mulighetene for å gå i dybden og problematisere enkeltregler og vilkår. Flere steder kunne lovregler vært mer inngående diskutert i lys av forarbeider, retts- og forvaltningspraksis, samt norske og internasjonale menneskerettighetsforpliktelser. Det er likevel vårt håp at den innføring og oversikt boken gir, kan være til nytte i arbeidet med å få en grunnleggende forståelse av og kunnskap om de delene av forvaltningsretten som er av særlig relevans for politiet.

Tidlig i arbeidet med boken besøkte Geir Heivoll flere tjenestesteder rundt omkring i landet, og da særlig forvaltningsavdelingene. Vi vil rette en stor takk til de som i den forbindelse satte av tid til å snakke om forvaltningsrett ved Politihuset i Tromsø, Sentrum politistasjon i Trondheim, Melhus lensmannskontor, Politihuset i Haugesund, Grenland politistasjon og Notodden lensmannskontor.

Vi har gjennom arbeidet med boken hatt et utmerket samarbeid med Cappelen Damm Akademisk, representert ved redaktør Unn Kløve, og vi retter vår beste takk også til henne.

Oslo, mars 2019

Geir Heivoll
Steinar Fredriksen

Forord til andre utgave

I denne utgaven er fremstillingen ajourført med de viktigste lovendringene pr. mai 2022. I tillegg er det gjort noen mindre justeringer i form og innhold.

De øvingsoppgavene som tidligere fantes i «Forvaltningsrett for politiet. Øvingsoppgaver med løsningsforslag», er tatt inn i boken.

Like før jul i 2021 døde Steinar Fredriksen. Før han gikk bort rakk han å bidra til denne andre utgaven. Dette gjaldt særlig ajourføringen av kapittel 7 om våpenlovgivningen, som i all hovedsak er hans verk.

Oslo, mai 2022

Geir Heivoll

Innhold

Forord.....	5
Forord til andre utgave.....	7
1. Introduksjon.....	13
1.1 Politiet er et forvaltningsorgan.....	13
1.2 Hvilke forvaltningsoppgaver politiet har og hvor de kommer inn i politiets virksomhet.....	15
1.3 Politiets forvaltningsvirksomhet reguleres og defineres av forvaltningsretten: forvaltningsrettens systematikk.....	18
1.4 Forvaltningsrettens metode: hvordan finne frem til gjeldende forvaltningsrett?.....	20
1.5 Bokens oppbygning og fremstillingen videre.....	32
1.6 En forutsetning.....	33
2. Forvaltningsrettslige grunnbegreper og alminnelige prinsipper.....	34
2.1 Forvaltningsrettslige grunnbegreper og prinsipper: en forutsetning for forståelse av forvaltningsretten	34
2.2 Stat, rettsstat og konstitusjon.....	34
2.3 Statsmaktene: organisering, funksjons- og oppgavefordeling.....	37
2.4 Forvaltningens dilemma.....	42
2.5 Forvaltning og straff.....	43
2.6 Alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper.....	44
2.6.1 Legalitet.....	44
2.6.2 Skjønn.....	45
2.6.3 Saklighet og likebehandling.....	47
2.6.4 Forsvarlig saksbehandling.....	48
3. Alminnelige regler om behandlingen av forvaltningssaker	50
3.1 Forvaltningens saksbehandling.....	50
3.2 De sentrale rettskildene.....	50
3.3 Saksbehandlingsregler som gjelder all forvaltningsvirksomhet.....	52

INNHOOLD

3.3.1	Innledning	52
3.3.2	Veiledningsplikt	52
3.3.3	Tempoet i saksbehandlingen	53
3.3.4	Muntlige konferanser	54
3.3.5	Fullmektig	54
3.3.6	Inhabilitet	54
3.3.7	Offentlighet	57
3.3.8	Taushetsplikt	59
3.3.9	Forholdet mellom offentlighet og taushetsplikt	61
3.4	Saksbehandlingsregler som bare gjelder for behandling av enkeltvedtak	62
3.4.1	Innledning	62
3.4.2	Utredningsplikt	62
3.4.3	Informasjonsplikt	63
3.4.4	Forhåndsvarsel	63
3.4.5	Partsoffentlighet	64
3.4.6	Enkeltvedtakets form	64
3.4.7	Enkeltvedtak skal begrunnes	64
3.4.8	Underretning om enkeltvedtaket	65
3.4.9	Klage og omgjøring av enkeltvedtak	65
3.4.10	Følger av brudd på saksbehandlingsreglene	68
4.	Utlendingssaker og pass	70
4.1	Utlendingssaker	70
4.1.1	Utlendingsforvaltningen og politiet	70
4.1.2	De sentrale rettskildene	71
4.1.3	Utlendingsforvaltningens organisering	73
4.1.4	Utlendingsdirektoratets oppgaver	75
4.1.5	Politiets kontrolloppgaver i utlendingssaker – grensekontroll og alminnelig utlendingskontroll	79
4.1.6	Bortvisning	84
4.1.7	Politiets adgang til å bruke tvangsmidler med hjemmel i utlendingsloven	87
4.2	Passforvaltningen	94
5.	Psykisk helsevern	97
5.1	Politiets forhold til psykisk helsevern	97
5.2	De sentrale rettskildene	98
5.3	Psykisk helsevern: organisering og virksomhet	99
5.4	Politiets rolle i psykisk helsevern	108

INNHold

6. Barnevern	114
6.1 Politiet og barnevernet	114
6.2 De sentrale rettskildene	115
6.3 Barnevernets organisering, virksomhet og oppgaver	118
6.4 Det kommunale barnevernets virksomhet og myndighet	120
6.5 Politiets rolle	130
7. Våpen	133
7.1 Politiet og våpenlovgivningen	133
7.2 De sentrale rettskildene	134
7.3 Våpenlovgivningens virkeområde.....	134
7.4 Anskaffelse av skytevåpen, våpendeler og ammunisjon	135
7.5 Krav knyttet til det å inneha våpen.....	139
7.6 Kontroll, tilbakekall og innlevering	140
8. Serverings- og skjenkesteder	144
8.1 Politiet og utelivsbransjen	144
8.2 De sentrale rettskildene	144
8.3 Krav som må være oppfylt for å kunne etablere et serveringssted.....	145
8.4 Krav til driften av serveringssteder	146
8.5 Stengning, suspensjon og tilbakekalling av bevilling.....	147
8.6 Krav som må være oppfylt for å kunne skjenke alkohol	148
8.7 Krav til skjenkesteder.....	149
8.8 Inndragning av bevilling og stengning	150
8.9 Særlig om politiets oppgaver vis-à-vis vaktelskaper og ordensvakter	150
9. Førerkort og kjøresedler	153
9.1 Politiet og vegtrafikken.....	153
9.2 De sentrale rettskildene	153
9.3 Kravet om førerett	154
9.4 Politiets tilbakekall av førerett mv.....	154
9.5 Yrkessjåfører og kjøresedler	157
10. Hunder, dyrevelferd, bruksalg, hittegods og kremering	158
10.1 Hunder og dyrevelferd	158
10.2 Bruksalg	160
10.3 Hittegods	161
10.4 Kremering	162

INNHOOLD

11. Oppgaver	163
Oppgaver til kapittel 1	163
Oppgaver til kapittel 2	164
Oppgaver til kapittel 3	165
Oppgaver til kapittel 4	168
Oppgaver til kapittel 5	172
Oppgaver til kapittel 6	175
Oppgaver til kapittel 7	178
Oppgaver til kapittel 8	182
Oppgaver til kapittel 9	183
12. Løsningsforslag	184
Løsningsforslag kapittel 1	184
Løsningsforslag kapittel 2	188
Løsningsforslag kapittel 3	193
Løsningsforslag kapittel 4	201
Løsningsforslag kapittel 5	216
Løsningsforslag kapittel 6	227
Løsningsforslag kapittel 7	237
Løsningsforslag kapittel 8	247
Løsningsforslag kapittel 9	252
Forslag til videre lesing	255
Stikkord	257

Introduksjon

1.1 Politiet er et forvaltningsorgan

En dag får politiet melding om en mann som forstyrrer og plager folk nede i byen. En patrulje drar til stedet og finner mannen ved en uteservering. Han har åpenbart fått altfor mye alkohol innabords, og er i ferd med å bli kastet ut av vaktene på utestedet. Betjentene får etter hvert kontakt med mannen, som er amper og snakker usammenhengende. Når de visiterer ham finner de flere utenlandske pass i lommene hans. Han er tydelig irritert over å ha blitt stoppet av politiet og sier at han må videre, fordi jaktlaget venter. Elgjakta har nettopp startet og den skal han ikke gå glipp av, gir han klar beskjed om. Betjentene foretar noen søk på mannen og det viser seg at han tidligere er dømt for flere alvorlige forhold, herunder voldskriminalitet og menneskehandel. Han er også registrert som eier av flere skytevåpen. Mannen blir mer og mer utålmodig og begynner å gå bortover mot bilen, som han har parkert like ved. Betjentene får stoppet ham før han setter seg inn. De forklarer at han er anholdt av politiet og ikke bare kan gå sin vei, samme hvor dårlig tid han har. Mannen blir da mer medgjørlig, og etter hvert faller han helt sammen. Han forteller at han sliter med en depresjon etter at kona gikk fra ham. Og han forteller om sønnen på 11 år som sitter hjemme og som han skal innom før han drar på jakt. Etter en samtale, som etter hvert blir formalisert til et avhør der ute på gata, ender betjentene opp med å pågripe mannen for uberettiget besittelse av andres identitetsbevis og kjører ham inn til arresten. Så snart alt er avklart med operasjonssentralen og anmeldelse skrevet, blir saken overtatt av en etterforsker. Dagene blir til uker og måneder, og de hører ikke mer om verken mannen eller saken.

Gjorde betjentene jobben sin i denne situasjonen? Det virker som at de håndterte de ordensrelaterte oppgavene på en grei måte; de fikk kontroll på mannen og forstyrrelsene av offentlig ro og orden

ble stanset. Det virker også som at de fulgte opp det mest fremtredende straffbare forholdet, knyttet til passene. Men var det alle politioppgavene som oppstod i situasjonen? Det var kanskje flere mulige straffbare forhold, eller forsøk på sådanne. Men det var ikke alt. I denne situasjonen forelå det flere andre politioppgaver, som betjentene ikke fulgte opp. Det viste seg for eksempel at mannen hadde våpen, og han hadde bil. Som vi skal se i denne boken har politiet fått i oppgave å håndheve våpenlovgivningen og flere bestemmelser i vegtrafikklovgivningen, blant annet bestemmelser som stiller bestemte vilkår for å kunne få og ha førerett. I denne situasjonen burde det derfor ha ringt noen bjeller hos betjentene: oppfyller denne mannen vilkårene for å kunne ha våpen? Og oppfyller han vilkårene for å kunne ha førerett? Det fremkom også at mannen var far til en gutt på 11 år, som satt alene hjemme. Faren var ruset, og snakket om å reise bort på jakt. Han virket ustabil og fortalte om psykiske problemer. Hvordan fungerte denne mannen som far, og hadde gutten andre til å passe på seg mens faren var borte? Ifølge lov om politiet 4. august 1995 nr. 53 (politiloven) §§ 12 og 13 skal politiet hjelpe syke og barn. Men politiloven § 2 nr. 5 og nr. 6 og alminnelig tjenesteinstruks for politiet 22. juni 1990 nr. 3963 (politiinstruksen) kapittel 13 og kapittel 15 pålegger også politiet å bistå og samarbeide med andre forvaltningsorganer. Her burde betjentene dels ha tenkt på å undersøke forholdene rundt gutten nærmere selv, dels vurdert om barnevernet burde kontaktes. Det var tydelig at mannen slet psykisk, og betjentene burde ha vurdert om han hadde behov for psykisk helsevern.

Den situasjonen betjentene her kom opp i, viser hvordan ulike typer forvaltningsoppgaver kan komme inn i politiets arbeid. Men den viser også noe annet viktig. Den viser at det i praksis ikke er noen vanntette skott mellom ordensoppgaver, strafforfølgning og forvaltningsoppgaver. For å kunne gjøre jobben som politibetjent må man vite om dette og kjenne til noe av den kompleksiteten som kan oppstå selv i det som fremstår som relativt kurante oppdrag. Og for å kunne det, må man forstå politiets rolle som forvaltningsorgan, med ansvar for en rekke forskjellige typer forvaltningsoppgaver. Man må kort sagt ha kunnskaper om den forvaltningsretten som gjelder for politiets virksomhet.

Siktemålet med denne boken er å gi en slik forståelse av politiet som forvaltningsorgan, og kunnskaper om den forvaltningsretten som regulerer politiets forvaltningsvirksomhet. Boken gir en enkel innføring i grunnleggende alminnelig forvaltningsrett og de prinsippene og hovedreglene som gjelder for noen av de mest sentrale forvaltningsoppgaver politiet har i dag.

1.2 Hvilke forvaltningsoppgaver politiet har og hvor de kommer inn i politiets virksomhet

Da det moderne politiet gradvis vokste frem fra slutten av 1600-tallet var politi ikke bare et navn på en offentlig forvaltningsinstitusjon med ansvar for å håndheve lov og orden, men også på store deler av statens interne forvaltning. Helt frem til slutten av 1800-tallet hadde norsk politi ikke bare ansvar for ordens- og sikkerhetsoppgaver og forfølgning av straffbare handlinger, men også for en rekke andre typer oppgaver, som omfattet alt fra handels- og næringsforvaltning, til helse- og sossialsaker, og mye mer. Det var først fra slutten av 1800-tallet, og ikke minst utover på 1900-tallet, at politiets funksjoner og oppgaver ble snevret inn til å først og fremst gjelde orden, sikkerhet og straffefølgning, samtidig som andre forvaltningsoppgaver ble overført til andre mer spesialiserte organer. Fortsatt er det likevel over hundre lover som gir politiet ulike typer forvaltningsoppgaver (St. mld. nr. 22 (2000–2001) kapittel 3.3.1 og NOU 2013: 9 s. 76. Se for eksempel også Prop. 61 LS (2014–2015) om politiets forvaltningsoppgaver.).

I aller videste forstand er alt politiet gjør også i dag forvaltningsvirksomhet: politiet gir verken lover (slik som Stortinget), eller dømmer i enkeltsaker (slik som domstolene), ergo må politiet være en del av den utøvende makt, altså det vi kaller et forvaltningsorgan (vi skal se nærmere på Grunnloven og statens maktfordelingssystem nedenfor i kapittel 2). Selv om ordensjusen tradisjonelt har vært behandlet som et eget fag i politiutdannelsen, er rettsreglene som gjelder for ordensarbeidet, sammen med politiets mange andre forvaltningsoppgaver, i bunn og grunn forvaltningsrett i denne vide betydningen, og det samme gjelder for så vidt rettsreglene om politiets straffesaksbehandling.

Politiet som forvaltningsorgan

Politiets forvaltningsoppgaver i videste forstand

*Forvaltnings-
områdene som
behandles i boken*

Ordensarbeidet og ordensjussen vil likevel ikke bli omtalt i særlig grad i denne boken. Tradisjonen for å behandle ordensjussen som et eget fag blir altså videreført også her. Dette skyldes først og fremst at reglene om ordensarbeidet er svært omfattende, men også at mange av de alminnelige forvaltningsrettslige saksbehandlingsreglene ikke gjelder på ordensfeltet. Innholdet i ordensjussen fremstilles derfor best for seg, i annen pensumlitteratur. Denne boken omhandler rettsreglene om det som kan kalles politiets forvaltningsoppgaver i snever forstand. Med dette mener vi her forvaltningsoppgaver lovgivningen legger til politiet, men som ikke inngår i verken straffesaksbehandling eller opprettholdelse av orden og sikkerhet.

Som det vil bli vist utover i boken, følger politiets behandling av straffesaker egne regler, noe som gjør at også dette arbeidet faller utenfor en bok om politiets forvaltningsrettslige oppgaver.

*Skillet mellom orden
og sikkerhet og andre
forvaltningsoppgaver.
Politiets forvaltnings-
avdelinger*

Det er lang tradisjon i politiet for å skille mellom det forvaltningsområdet som gjelder orden og sikkerhet og politiets øvrige forvaltningsoppgaver. De oppgavene politiet har som forvaltningsorgan og som ikke er direkte forbundet med ordens- og sikkerhetsoppgavene (eller etterforskningen), er lagt til egne forvaltningsavdelinger, og det er de oppgavene disse avdelingene har som gjerne blir omtalt som politiets «forvaltningsoppgaver», og som vi ovenfor kalte «forvaltningsoppgaver i snever forstand». I alle politidistrikt finnes det egne forvaltningsavdelinger som for det meste har hovedansvaret for å se til at politiet håndhever alle de forvaltningsreguleringene politiet skal håndheve. De mest sentrale forvaltningsoppgavene i dag, om vi holder ordenstjenesten utenfor, er særlig utlendingssaker, saker om pass, våpen, førerkort, servering, hittegods og saker som gjelder brukthandel, men også offentlige arrangementer, skiltvedtak og tiltak overfor farlige eller ulovlige hunder er forvaltningsområder hvor politiet er engasjert. Det er de ansatte ved forvaltningsavdelingene som først og fremst er i befatning med politiets forvaltningsaker, i den forstand at det er de som for det meste fatter vedtak i disse sakene.

Forvaltningsavdelingene er satt til å håndheve flere lover som krever ulike typer tillatelser for å drive med bestemte typer virksomheter, og en stor del av forvaltningsavdelingenes arbeid består i å vurdere søknader om slike tillatelser, men også om personer

som har fått tillatelse fortsatt oppfyller vilkårene for å ha denne tillatelsen eller om den skal trekkes tilbake, og å fatte formelle vedtak om dette. Forvaltningsavdelingene er også involvert i forvaltningssaker hvor det er andre forvaltningsorganer som har ansvar for å behandle saken og fatte vedtak. Politiet har en rekke forvaltningsoppgaver overfor andre organer. Det kan være at politiet har en rolle å spille i andre organers saksforberedelse, for eksempel slik at politiet skal avgi uttalelse i en sak som andre offentlige organer behandler og avgjør. Eller det kan være at politiet har fått kontrolloppgaver overfor bestemte typer private virksomheter. Eller det kan være å bistå andre organer i deres virksomhet, for eksempel for å få et eller annet slags vedtak fysisk gjennomført.

I og med at det er forvaltningsavdelingene som vanligvis fatter vedtakene og er de som står for saksbehandlingen vedrørende uttalelser, kontroller og annet, er det på mange måter de som står nærmest forvaltningsoppgavene. Men også for politifolk ved ordens- og etterforskningsavdelingene vil forvaltningsreguleringene pålegge plikter forbundet med forvaltningssakene på ulike måter, for eksempel internt overfor forvaltningsavdelingene, eller eksternt overfor borgerne eller andre organer. Politiet er avhengig av et godt samarbeid internt, mellom ordensvirksomheten, etterforskningen og forvaltningen for å kunne løse forvaltningsoppgavene. Noen steder har polititjenestepersoner også ansvar for å behandle og fatte vedtak i forvaltningssaker. De som behandler forvaltningssakene i politiet, altså de som formelt behandler sakene og fatter vedtak, er avhengige av polititjenestepersoner som melder fra om forhold av relevans for politiets mange forvaltningsoppgaver, og får med opplysninger av relevans også for disse oppgavene i sine rapporter og anmeldelser. Personell i andre avdelinger bør være påpasselig med å orientere forvaltningsavdelingen om opplysninger som har betydning for deres arbeid og som de kommer over i ordensarbeid, forebyggende tjeneste eller etterforskning. Polititjenestepersoner kan dessuten selv ha plikter direkte overfor andre forvaltningsorganer, for eksempel meldeplicht. Og i en rekke sammenhenger har polititjenestepersoner forvaltningsrettslige plikter overfor publikum, for eksempel veiledningsplikt (se nedenfor i kapittel 3).

Forholdet mellom forvaltningsavdelingene og andre deler av politiet

1.3 **Politiets forvaltningsvirksomhet reguleres og defineres av forvaltningsretten: forvaltningsrettens systematikk**

Rettsregler Det finnes mange slags regler i samfunnet, slik som politiske spilleregler, moralregler og regler for skikk og bruk. Selv om dette er regler som på forskjellige måter kan ha betydning for statens forvaltningsorganer og samfunnet for øvrig, herunder for politiet, er det en annen type regler som står i fokus i forvaltningsretten, nemlig *rettsregler*.

Rettsreglene er i stor grad skapt av en organisert og sentralisert offentlig makt, *staten* (se nedenfor i kapittel 2), som styrer samfunnet og borgerne gjennom rettsregler. Disse rettsreglene tolkes og håndheves av offentlige organer, slik som domstolene og politiet. Dersom noen bryter en rettsregel, vil det i ytterste konsekvens kunne føre til at vedkommende må møte for en domstol, og få en dom. I dommen kan det bli slått fast at han eller hun har brutt en rettsregel. Dommen kan også kreve at noe rettsreglene pålegger borgerne blir gjort, eller at man avstår fra noe rettsreglene forbyr. Og hvis innholdet i dommen ikke blir etterlevd, kan staten bruke makt til å tvinge frem en oppfyllelse. Er det ansatte i et offentlig organ som bryter rettsreglene vil borgerne kunne påklage avgjørelsen og bringe saken inn for domstolene.

Typer av rettsregler Vi har to typer rettsregler. For det første har vi såkalte *kompetanseregler*. Kompetansereglene gir personer eller organer rettslig myndighet til å vedta nye regler eller ta beslutninger i enkeltsaker. Kompetanseregler er regler som gir noen, for eksempel politiet, en rett til å beslutte eller gjøre noe i bestemte typer situasjoner. Regelen i våpenloven § 10 er for eksempel en kompetanseregel, som gir politiet en rett til å fatte bestemte vedtak (se nedenfor i kapittel 7). Den andre typen rettsregler er *pliktreger*. Vi har to hovedtyper pliktreger: forbud (regler som sier at visse typer handlinger ikke skal gjennomføres i visse typer situasjoner) og påbud (regler som sier at visse typer handlinger må utføres i visse typer situasjoner). I forvaltningsretten finnes en lang rekke slike forbud og påbud, for eksempel reglene i barnevernlovgivningen, som inneholder regler som pålegger politiet å melde fra til barnevernet i bestemte typer situasjoner (se nedenfor i kapittel 6). I tillegg er det vanlig å nevne enda en type rettslig regulering, nemlig det som

kalles *rettigheter*. Rettigheter finner vi på alle rettsområder, for eksempel snakker vi om internasjonale menneskerettigheter, eiendomsrett, innsynsrett etc. På forvaltningsrettens område finnes det en rekke slike rettigheter, som gir publikum retter overfor politiet, og som samtidig pålegger politiet en plikt til ikke å krenke disse rettene. Partene i en forvaltningssak som politiet behandler har for eksempel rett til å se sakens dokumenter, noe som fører til at politiet har plikt til å gi partene slikt innsyn.

Som en samlebetegnelse på de ulike typene rettsregler, snakker vi gjerne om «rett», eller «norsk rett». Når det for eksempel snakkes om «gjeldende norsk rett», siktes det til de rettsreglene som finnes og anerkjennes i det norske samfunnet til enhver tid.

For lettere å få oversikt over retten, er det vanlig å systematisere den på ulike måter. Vi skiller mellom ulike rettslige fag eller fagfelt. Vi snakker for eksempel om statsrett, forvaltningsrett, strafferett, kjøpsrett, husleierett osv. I disse fagene studerer vi avgrensede grupper med rettsregler. I statsretten behandles rettsreglene om statsorganene og forholdet mellom statsorganene og borgerne, mens vi i forvaltningsretten studerer rettsreglene som gjelder for forvaltningen. I kjøpsretten studerer vi rettsreglene om kjøp og salg, i husleieretten rettsreglene om husleie osv. Alle de rettslige fagene ordner vi normalt i en av to hovedkategorier: Vi sier at rettsreglene eller fagene enten er *offentligrettslige* eller *privatrettslige*. Offentligrettslige fag behandler rettsreglene som gjelder mellom offentlige organer og borgerne eller offentlige organer imellom. Eksempler på offentligrettslige fag er statsrett, forvaltningsrett og strafferett. Privatrettslige fag behandler rettsreglene som gjelder mellom de private borgerne. Vi deler privatrettslige fag i flere hovedområder, slik som erstatningsrett, personrett, familierett, arverett, kontraktsrett mv.

Forvaltningsrett er altså en betegnelse på det offentligrettslige faget som behandler rettsreglene som gjelder for statens utøvende organer, det vil si forvaltningsorganene. Politiet er et statlig forvaltningsorgan, og faller med det inn under forvaltningsrettens område.

Forvaltningsretten deles gjerne i *alminnelig* og *spesiell* forvaltningsrett. I den alminnelige forvaltningsretten behandles de rettsreglene som gjelder for all forvaltningsvirksomhet, mens i den

*Rett**Rettssystematikk**Forvaltningsrett**Alminnelig og spesiell forvaltningsrett*

spesielle forvaltningsretten tar man for seg rettsreglene på de enkelte forvaltningsområdene, slik som skattelovgivningen, forureningslovgivningen, og i politiet: slik som utlendingslovgivningen og våpenlovgivningen.

Materiell og prosessuell forvaltningsrett

I både den alminnelige og spesielle forvaltningsretten deles reglene gjerne inn i to hovedgrupper. For det første har vi de *materielle* reglene; det vil si de reglene som sier noe om *hva* forvaltningsorganet, for eksempel politiet, kan beslutte og gjøre. Det er altså her politiets «hjemler» fremstilles. I den alminnelige materielle forvaltningsretten finnes prinsipper og regler om hva politiet kan beslutte og gjøre generelt i forvaltningssaker, mens i den spesielle materielle forvaltningsretten behandles politiets hjemler på de enkelte forvaltningsområdene, for eksempel politiets kompetanse til å innvilge eller tilbakekalle våpentillatelse. For det andre har vi de *prosessuelle* reglene, eller saksbehandlingsreglene. I den alminnelige prosessuelle forvaltningsretten ser vi på de saksbehandlingsreglene som gjelder for all forvaltningsvirksomhet i politiet, mens vi i den spesielle prosessuelle forvaltningsretten omtaler saksbehandlingsregler som er særegne for det enkelte forvaltningsområde, slik som særlige saksbehandlingsregler i utlendingssaker.

1.4 Forvaltningsrettens metode: hvordan finne frem til gjeldende forvaltningsrett?

Juridisk metode

For å finne ut hva som er gjeldende forvaltningsrett må man kjenne til og kunne bruke *juridisk metode*. Juridisk metode, eller rettskildelære som den også kalles, er utviklet gjennom praksis og teori over lang tid og det er skrevet lærebøker i juridisk metode.

Rettsreglene finnes i rettskilder

Det første grunnleggende spørsmål i den juridiske metodelæren er: Hvor finner vi rettsreglene? Før vi går nærmere inn i dette spørsmålet, skal vi rydde unna noen vanlige misforståelser med en gang. For det første: Rettsreglene finnes ikke på ett sted, for eksempel i den tykke røde boken «Norges lover». Og for det andre: Selv om lover er blant de viktigste kildene til rettsreglene vi har, finnes ikke rettsregler bare i lover. Rettsreglene finnes i flere ulike typer kilder. Disse kildene kalles *rettskilder*, eller rettskildEFaktorer, som noen også sier. For å finne frem til rettsreglene som