



**Gert Johan Kjelby
Tor-Geir Myhrer (red.)**

Politirettslige tekster

En utvikling fra fag til vitenskap

Politirettslige tekster

Gert Johan Kjelby og Tor-Geir Myhrer (red.)

Politirettslige tekster

En utvikling fra fag til vitenskap

Universitetsforlaget

© H. Aschehoug & Co. (W. Nygaard) AS ved Universitetsforlaget 2023

1. utgave / 1. opplag 2023

ISBN 978-82-15-06371-3

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
Postboks 508 Sentrum
0105 Oslo

www.universitetsforlaget.no

Boken er utgitt med trykkestøtte fra Trond Mohn stiftelse gjennom prosjektet «Politi- og påtalerett» (2017–2022) ved Det juridiske fakultet i Bergen.

Omslag: Sissel Tjernstad

Sats: ottaBOK

Trykk: Aksell AS

Innbinding: Bokbinderiet Johnsen AS

Boken er satt med: Times LT Std 11/13

Papir: 90 g Arctic matt



Til minne om Ragnar L. Auglend

Forord

I år er det 25 år siden Ragnar L. Auglend, Henry J. Mæland og Knut Røsandhaug utga den første utgaven av *Politirett* (Ad Notam Gyldendal 1998). Det er blitt sagt at med denne utgivelsen ble den «politirettslige krattskog omgjort til et forholdsvis oversiktlig kulturarbeite». Over mer enn 1000 sider behandlet den store deler av den rettslige regulering av politietaten og politiets oppgaver. Boken er senere utgitt i flere utgaver, den foreløpig siste i 2016. *Politirett* har disse 25 år vært lærebok for studenter, standardverket for tjenestepersonell i politiet og påtalemyndigheten og et kjærkomment oppslagsverk for alle med interesse for politirett. Boken må med atskillig rett kunne anses som grunnlaget for, og startskuddet til, den enorme rettsvitenskapelige utvikling som har funnet sted innen politiretten i løpet av de 25 årene som har gått siden boken kom ut.

Denne antologien, som vi har valgt å kalle *Politirettslige tekster – en utvikling fra fag til vitenskap*, markerer og jubilerer utgivelsen av *Politirett* fra 1998, og den utgis til minne om en av forfatterne, Ragnar L. Auglend. Boken består av flere nyskrevne artikler og et utvalg av 47 tidligere publiserte fagartikler over sentrale politirettslige emner fra tiden før og etter 1998. Artiklene er publisert i den form de ble utgitt, kun påført forfatteropplysninger og rettinger av åpenbare skrivefeil i originalteksten. Artiklene er tematisk ordnet og faglig introdusert og kommentert av redaktørene, med henvisninger til annen relevant litteratur.

Utvalget av artikler har vært vanskelig. Vi har hatt fokus på artikler som har særlig *politirettslig revelans*, og som viser bredden i fagfeltet og/eller fagfeltets utvikling. Det har derfor – med få unntak – ikke vært plass til generelle strafferettslige og straffeprosessuelle arbeider eller arbeider innen kriminologi, sosiologi og rettshistorie. Av redaksjonelle grunner er også utvalget begrenset til artikler publisert senest november 2022.

Redaktørene vil rette en takk til forfatterne, forfatternes etterkommere og forlagene, som alle har gitt samtykke til nyutgivelsen. En takk også til Kristiane Bjørkøy Fimland Solvin og Astrid Grov i Universitetsforlaget for godt samarbeid.

Utgivelsen har fått trykkestøtte fra Trond Mohn stiftelse gjennom prosjektet «Politi- og påtalerett» (2017–2022) ved Det juridiske fakultet i Bergen.

Redaktørene

Oslo/Bergen, februar 2023

Innhold

| | |
|---|-----|
| Forord | VII |
| | |
| DEL 1 INTRODUKSJON OG NYSKREVET MATERIALE | 1 |
| | |
| Om tilblivelsen av <i>Politirett</i> | 3 |
| <i>Henry John Mæland</i> | |
| | |
| Politirett | 5 |
| <i>– fra Kardemomme til Strasbourg, fra fag til vitenskap</i> | |
| <i>Gert Johan Kjelby og Tor-Geir Myhrer</i> | |
| 1. Hva er «politirett»? | 5 |
| 2. Autoritet og legalitet – rettsliggjøring | 8 |
| 3. Fra etatskole og fag til høyskole og akademisk profesjon ... | 13 |
| 4. Politirett – fra fag til vitenskap og akademisk disiplin | 15 |
| 5. Politiretten, internasjonaliseringen og Strasbourg | 18 |
| 6. Avslutning | 20 |
| | |
| Politimyndighet – politirettens hellige ånd | 21 |
| <i>Tor-Geir Myhrer</i> | |
| 1. Innledning | 21 |
| 2. Rettslige og faktiske utviklingstrekk | 22 |
| 3. Hva er politimyndighet? | 26 |
| 4. Forholdet til andre typer myndighet og plikter | 38 |
| 5. Avslutning | 48 |
| | |
| Politi-loven 1995–2023 | 49 |
| <i>Tor-Geir Myhrer</i> | |
| 1. Lovens tilblivelse, forarbeider og senere endringer | 49 |
| 2. Kriminalitets- og samfunnsutviklingen | 51 |
| 3. Sterkere fokus på lovfesting av sentrale bestemmelser | 56 |
| 4. Organisatoriske endringer | 59 |
| 5. Generell lovgivning dekket ikke (lenger) politiets behov ... | 61 |
| 6. Lovens virkning og svakheter | 63 |

| | |
|--|-----|
| DEL 2 ALLMENNE POLITIRETTSLIGE EMNER | 67 |
| Innledning | 69 |
| <i>Gert Johan Kjelby og Tor-Geir Myhrer</i> | |
| Det rettslige grunnlag for politiets myndighetsutøvelse | 77 |
| <i>Elg Elgesem</i> | |
| I. Pågrepelse – anholdelse. | 79 |
| II. Sikring av bevis som stammer fra den siktedes person. | 82 |
| III. Politiets maktanvendelse, herunder overtredelse av gjeldende lover og bestemmelser under utførelse av tjenesten | 83 |
| Politiet og legalitetsprinsippet | 88 |
| <i>Anders Bratholm</i> | |
| Hva slags politi bør vi ha? | 106 |
| <i>Nils Christie</i> | |
| 1. Innledning | 106 |
| 2. Et nabolagsorientert politi | 106 |
| 3. Et offentlig politi | 109 |
| 4. Et u-spesialisert politi | 109 |
| 5. Et sivilt politi | 112 |
| Om politimyndighet | 114 |
| <i>Sigurd Müller</i> | |
| Politimyndighetens begrensning i rom og tid | 115 |
| Hjemmelen for politiets maktanvendelse | 118 |
| Politiets generalfullmakt | 121 |
| Ny politilov – noen hovedpunkter | 132 |
| <i>Stein Vale</i> | |
| 1. Innledning | 132 |
| 2. Lovens tilblivelse | 132 |
| 3. Politiets fullmakter etter loven | 133 |
| 4. De kommunale politivedtektene | 139 |
| 5. Organisatoriske og administrative forhold | 139 |
| 6. Nye straffebestemmelser | 140 |

| | |
|---|-----|
| Politimesterens legalitetskontroll | 142 |
| <i>Rolf B. Wegner</i> | |
| 1 Definisjon | 142 |
| 2 Området for legalitetskontroll | 142 |
| 3 Problemets omfang | 143 |
| 4 Nærmere om problemets innhold | 144 |
| 5 Hvorfor skjer legalitetsbrudd i politiet? | 146 |
| 6 Politimesterens ansvar | 146 |
| 7 Hva oppnås gjennom vektlegging av legalitetskontroll? | 147 |
| 8 Hvem bør utføre kontrollen? | 147 |
| 9 Politimesterens legalitetskontroll i praksis | 148 |
| 10 Når overtramp avdekkes | 149 |
| 11 Legalitetsbrudd forebygges også ved andre tiltak enn kontroll | 150 |
| 12 Bør politimesterens plikt til å foreta legalitetskontroll instruksfestes? | 152 |
| Politirettslig fare | 153 |
| <i>– særlig ved ordensforstyrrelser</i> | |
| <i>Johan Boucht</i> | |
| 1. Innledning | 153 |
| 2. Det politirettslige farebegrepets ulike dimensjoner | 156 |
| 3. Konklusjon | 171 |
| Om det historiske grunnlag for læren om politiets generalfullmakt | 172 |
| <i>Geir Heivoll</i> | |
| 1. Innledning | 172 |
| 2. Statens formål mellom frihet og sikkerhet | 174 |
| 3. Statens realisering av sikkerhet gjennom justis og politi, særlig om den juridiske forståelse av politiets formål, virksomhet og myndighet | 174 |
| 4. Juridiske forståelser av politiets formål, funksjon og myndighet på andre halvdel av 1800-tallet og frem til begynnelsen av 1900-tallet | 178 |
| 5. Avslutning | 180 |

| | |
|---|-----|
| Om objektivitetsprincipen i den polisiära verksamheten | 182 |
| <i>Utkast till problemställningar</i> | |
| <i>Johan Boucht</i> | |
| 1. Inledning | 182 |
| 2. Objektivitetsprincipens praktiska och samhälleliga betydelse | 184 |
| 3. Närmare om objektivitetsprincipen som problemställning . . | 189 |
| 4. Till sist | 196 |
| | |
| Opportunitetsprinsippet i politiretten | 197 |
| <i>Hild Rønning</i> | |
| 1. Opportunitetsprinsippet og dets betydning for polititjenesten | 197 |
| 2. Politiet og opportunitetsprinsippet | 200 |
| 3. Hvilke hensyn kan tillegges vekt ved praktiseringen av opportunitetsskjønnet? | 207 |
| 4. Avsluttende betraktninger | 222 |
| Referanser | 223 |
| | |
| DEL 3 POLITI, PÅTALEMYNDIGHET OG STRAFFESAKSBEHANDLING | 225 |
| | |
| Innledning | 227 |
| <i>Gert Johan Kjølby og Tor-Geir Myhrer</i> | |
| | |
| Etterforskning og påtalemyndighet | 235 |
| <i>Georg Fr. Rieber-Mohn</i> | |
| 1. Innledning | 235 |
| 2. Ansvar for etterforskningen – gjeldende rett | 235 |
| 3. De lege ferenda | 242 |
| 4. Omorganisering/organisasjonsutvikling i politiet | 249 |
| | |
| Etterforskningsbegrepet | 256 |
| <i>Avgrensning, vilkår, roller og ansvar</i> | |
| <i>Tor-Geir Myhrer</i> | |
| 1. Problemstillingene | 256 |
| 2. Hva er formålet med etterforskning? | 258 |
| 3. Avgrensning mot annen virksomhet (vertikal avgrensning) . . | 259 |
| 4. Når kan det etterforskes (horisontal avgrensning)? | 262 |

| | | |
|---|---|-----|
| 5 | Rettskildegrunnlaget for riksadvokatens forståelse av «rimelig grunn» | 268 |
| 6 | Kan retten prøve om det foreligger «rimelig grunn»? | 271 |
| 7 | Roller og ansvar | 273 |
| Avklaringer og utvikling i forståelsen av straffeprosessloven | | |
| §§ 224–226 i perioden 1987–2019 | | 281 |
| <i>Tor-Geir Myhrer</i> | | |
| 1. | Innledning | 281 |
| 2. | Fra «brudd på menneskerettighetene» til «felles europeiske minimumskrav» | 282 |
| 3. | Etiske rammer for etterforskningen | 285 |
| 4. | Påtalemessig ledelse og kontroll av etterforskningen | 288 |
| 5. | Hva er etterforskning? | 290 |
| 6. | Hva er kvalitet i etterforskningen? | 292 |
| 7. | Avslutning | 293 |
| Påtalejuristens rolle, hvordan den har forandret seg de siste 50 år og hva som forventes for fremtiden | | 295 |
| <i>Runar Torgersen</i> | | |
| 1 | Innledende om anklagerens rolle | 295 |
| 2 | Oversikt over organiseringen av påtalemyndigheten | 296 |
| 3 | Påtalemyndighetens hovedoppgaver og ansvar – krav og forventninger fra ulike hold | 298 |
| 4 | Påtalemyndigheten i politiet | 305 |
| 5 | Statsadvokatene | 309 |
| 6 | Riksadvokaten | 310 |
| 7 | Avsluttende bemerkninger | 312 |
| Politiets advarsler – OPS, don't do it again! | | 313 |
| <i>Gert Johan Kjelby</i> | | |
| 1. | Innledning | 313 |
| 2. | Politiets advarsler – to hovedtyper, i to håndhevingsspor ... | 315 |
| 3. | En «tosporet» tilnærming til OPS-kompetansen | 317 |
| 4. | Advarsel som operativt virkemiddel – politiloven § 6 første ledd | 321 |
| 5. | Advarsel som en uformell avgjørelse av et straffbart forhold | 323 |
| 6. | Gjentakelsesvirkninger – OPS don't do it again! | 326 |

| | |
|--|------------|
| Forenklet straffeforfølgning: «Påtalearbeid» på stedet? | 327 |
| <i>Tor-Geir Myhrer</i> | |
| 1. Kapasitetsproblemer i straffesaksbehandlingen: Behov for en forenklet prosess? | 327 |
| 2. Hvilke forutsetninger må være til stede? | 331 |
| 3. Prosess for politipatruljene | 333 |
| 4. Reaksjoner utenfor straffesak | 337 |
| 5. Avslutning | 340 |
| | |
| Kan politiet formane en mistenkt om å forklare seg? | 342 |
| <i>Anvendelsen av straffeprosessloven § 93 annet ledd i politiavhør</i> | |
| <i>Tor-Geir Myhrer</i> | |
| Innledning | 342 |
| Fortolkning av straffeprosessloven § 93 annet ledd | 343 |
| Forholdet til Grunnloven og EMK art. 6 | 356 |
| Sammenfattende konklusjon | 358 |
| | |
| Noen rettslige utfordringer ved det tverretatlige arbeidet i a-krimsentrene – med særlig vekt på påtalemyndighetens rolle og ansvar | 360 |
| <i>Ingvild Greve</i> | |
| 1. Innledning | 360 |
| 2. A-krimsentrenes organisering | 362 |
| 3. Noen generelle rettslige mangler og utfordringer ved a-krimssamarbeidet | 365 |
| 4. Påtalemyndighetens rolle og ansvar – det tosporede system | 368 |
| 5. Iverksettelse av etterforskning og samordning av reaksjonsspor | 371 |
| 6. Noen (ytterligere) praktiske problemstillinger | 374 |
| 7. Avslutning | 377 |
| | |
| Er straffeprosessuell etterforskningsplikt uten mistanke «kriminelle tilfeller»? | 378 |
| <i>Om Grunnloven § 102 første ledd annet punktum og straffeprosessloven § 67 åttende ledd og § 224 fjerde ledd.</i> | |
| <i>Tor-Geir Myhrer</i> | |
| 1. Innledning | 378 |
| 2. Fire fiktive hendelser i Blålysveien 11 i uke 8, 2020 | 379 |
| 3. Nærmere om etterforskningspliktene | 381 |
| 4. Grunnloven § 102 første ledd annet punktum | 391 |
| 5. Konsekvenser | 407 |

| | |
|---|-----|
| DEL 4 MAKTBRUK, TVANGSMIDLER OG ANDRE POLITIMETODER | 411 |
| Innledning | 413 |
| <i>Gert Johan Kjelby og Tor-Geir Myhrer</i> | |
| Provokasjon som politimetode | 427 |
| <i>Roald Hopsnes</i> | |
| 1. Innledning | 427 |
| 2. Hvilke hensyn gjør seg gjeldende i forhold til bruk av provokasjon som politimetode | 430 |
| 3. Rettslige skranker for politiprovokasjon | 438 |
| 4. Nedre grense: Hva omfattes av reglene om politiprovokasjon? | 440 |
| 5. Øvre grense for den lovlige provokasjon: Rettslige skranker for tiltaleprovokasjon | 458 |
| 6. Virkning av overskridelse av grensen for politiprovokasjon | 475 |
| 7. Særlig om EMK artikkel 6 og kravet om rettfærdig rettergang | 482 |
| 8. Prosessuelle spørsmål | 485 |
| 9. Vilkår for avvergende provokasjon | 487 |
| 10. Særlig om konstitutiv provokasjon som ledd i en bevisprovokasjon | 488 |
| Litteraturliste | 489 |
| Politimetoder og rettssikkerhet – nå må lovgiver handle | 491 |
| <i>Arne Fliflet</i> | |
| «... men ellers er det håpløst!» – Kan langvarige individuelle påbud eller forbud hjemles i politiloven § 7? | 493 |
| <i>Tor-Geir Myhrer</i> | |
| 1. Problembeskrivelse | 493 |
| 2. Generalfullmakten | 495 |
| 3. Ordlyd, forarbeider og etterarbeider | 497 |
| 4. Teori | 500 |
| 5. Praksis | 501 |
| 6. Harmoni, konsekvens og effektivitet | 505 |
| 7. EMKs krav om klar hjemmel | 510 |
| 8. Konklusjon | 511 |

| | |
|---|------------|
| Hva er rettsgrunnlaget for maktbruk fra politiet? | 513 |
| <i>Ørnulf Øyen</i> | |
| 1. Innledning | 513 |
| 2. Kort historikk | 514 |
| 3. Hjemler politiloven § 6 fjerde ledd bruk av makt? | 515 |
| 4. Virkeområdet til politiloven § 6 fjerde ledd | 519 |
| | |
| Straffeloven § 18 – nødverge som polisiær kompetansenorm | 522 |
| <i>John Reidar Nilsen og Anneken Kari Sperr</i> | |
| 1. Innledning | 522 |
| 2. Nødvergeinstituttet som kompetansegrunnlag for politiets bruk av makt | 523 |
| 3. Om strl. § 18 og § 32 StGB | 526 |
| 4. Noen sentrale rettslige problemstillinger forbundet med bruk av strl. § 18 som polisiær kompetansenorm | 531 |
| 5. Strl. § 18 som polisiær kompetansenorm i lys av legalitetsprinsippets <i>lex certa</i> -krav | 537 |
| 6. Avsluttende betraktninger | 540 |
| | |
| «Vi kjører han inn for en sjekk» | 545 |
| <i>– Når skal politiets maktbruk i ordenstjeneste hjemles i straffeprosessloven og når skal den hjemles i politiloven?</i> | |
| <i>Kai Spurkland</i> | |
| 1. Innledning | 545 |
| 2. Kort om polisiære inngrepshjemler i ordenstjeneste | 546 |
| 3. Kort om tvangsmidler i ordenstjeneste | 547 |
| 4. Likheter mellom polisiære inngrep og tvangsmidler | 548 |
| 5. Viktige forskjeller på tvangsmidler og polisiære inngrep | 553 |
| 6. Uavklarte spørsmål | 562 |
| 7. Oppsummering av det innledende eksempelet | 563 |
| | |
| Polititjenestepersoners og privatpersoners adgang til å benytte straffeprosessuelle tvangsmidler | 564 |
| <i>Steinar Fredriksen</i> | |
| 1. Innledning | 564 |
| 2. Oversikt over straffeprosesslovens regler om formelle vilkår ved bruk av tvangsmidlene pågripelse, ransaking og beslag | 565 |
| 3. Politiets og privatpersoners adgang til å pågripe uten beslutning | 567 |
| 4. Politiets adgang til å ransake uten beslutning | 577 |

| | | |
|---|--|------------|
| 5 | Politiets og privatpersoners adgang til å ta beslag uten beslutning | 581 |
| 6 | Avslutning: Gir de eksisterende reglene en tilfredsstillende regulering? | 583 |
| | Undersøkelser med narkotikahund | 585 |
| | <i>Kai Spurkland</i> | |
| | Problemstilling | 585 |
| | Hvordan søk med hund gjennomføres | 586 |
| | Hvilke hensyn er relevante når grensen skal trekkes? | 587 |
| | Noen typesituasjoner | 590 |
| | Om straffeloven § 333 og politiets hjemmel for å kreve opplysninger om personalia | 596 |
| | <i>Steinar Fredriksen</i> | |
| 1 | Innledning | 596 |
| 2 | Oversikt over innholdet i straffeloven § 333 | 598 |
| 3 | Om den historiske bakgrunn for straffeloven § 333, og om en lovendring i 1927 | 600 |
| 4 | Krever politiets pålegg om å oppgi personalia hjemmel i lov? | 603 |
| 5 | Nærmere om straffeloven § 333 som hjemmel for politiets pålegg | 604 |
| 6 | Kan politiloven § 7 fungere som alternativt hjemmelsgrunnlag? | 607 |
| 7 | Bør lovreguleringen av plikten til å oppgi personalia innrettes på en annen måte enn i dag, og i tilfelle hvordan? | 608 |
| | Identifikasjonsvisitasjon etter politiloven § 10 første ledd første punktum | 611 |
| | <i>– noen betraktninger i tilknytning til Høyesteretts kjennelse i Rt. 2007 s. 940</i> | |
| | <i>Steinar Fredriksen</i> | |
| 1 | Innledning | 611 |
| 2 | Hovedpunktene i saksforholdet og den rettslige argumentasjonen i Rt. 2007 s. 940 | 615 |
| 3 | Visitasjon som primæringrepsmåte etter politiloven § 7 | 616 |
| 4 | Uttalelsene i lovforarbeidene og Høyesteretts konklusjoner ut fra disse | 617 |
| 5 | Om muligheten for en alternativ tolkning av § 10 første ledd første punktum | 618 |

| | | |
|----|---|------------|
| 6 | Den alternative tolkningens mulige betydning for rettens innhold og anvendelse | 622 |
| 7 | Høyesteretts innskrenkende tolkning og forholdet til politiloven § 6 annet ledd | 625 |
| 8 | Avslutning – straffeprosessuell ransaking som alternativ til identifikasjonsvisitasjon? | 627 |
| | «Politiarbeid på stedet» – styrker og svakheter | 629 |
| | <i>Tor-Geir Myhrer</i> | |
| 1. | Introduksjon | 629 |
| 2. | «Politiarbeid på stedet» – Begrepet, begrunnelsen og forankringen | 629 |
| 3. | «Politiarbeid på stedet» – Innhold, forventet og sannsynlig effekt | 630 |
| 4. | Erfarne etterforskeres vurdering av «politiarbeid på stedet» | 635 |
| 5. | Avslutning | 637 |
| | Politiets visitasjoner – når, hvor, av hvem og på hvilket grunnlag? | 638 |
| | <i>Gert Johan Kjelby og John Reidar Nilsen</i> | |
| 1 | Bakteppet | 638 |
| 2 | Politoloven § 7 a – hvor og når? | 639 |
| 3 | Hvem kan visiteres, og på hvilket grunnlag? | 641 |
| 4 | Hva med konstitusjonelle og menneskerettslige krav? | 644 |
| 5 | Avslutning | 646 |
| | DEL 5 SAMARBEID OG BISTAND FRA ANDRE OFFENTLIGE MYNDIGHETER I INN- OG UTLAND | 647 |
| | Innledning | 649 |
| | <i>Gert Johan Kjelby og Tor-Geir Myhrer</i> | |
| | Fordelingen av ansvar og myndighet mellom politi og forsvar ved indre beredskap | 655 |
| | <i>Ragnar L. Auglend</i> | |
| 1. | Innledning | 655 |
| 2. | Tradisjonell rollefordeling mellom politi og forsvar | 659 |
| 3. | Politoloven | 660 |

| | |
|--|-----|
| 4. Grunnloven § 25 | 661 |
| 5. Grunnloven § 101 tredje ledd | 663 |
| 6. Menneskerettighetsvernet | 665 |
| 7. Beredskapslovgivningen | 669 |
| 8. Politiske føringer for ansvarsfordelingen ved indre beredskap | 674 |
| 9. Oppsummering | 677 |
| Politolova § 27 a – militær makt mot innbyggerane | 681 |
| <i>Knut Einar Skodvin</i> | |
| 1. Innleiing | 681 |
| 2. Bistand etter politilova § 27 a fyrste ledd | 682 |
| 3. Bistand etter politilova § 27 a tredje ledd | 696 |
| Nødetatenes bistandsplikt overfor politiet | 700 |
| <i>Johan Boucht</i> | |
| 1. Innledning | 700 |
| 2. Har de øvrige nødetatene en alminnelig bistandsplikt overfor politiet? | 703 |
| 3. Nødetatenes bistand til politiet ved pågående livstruende vold (PLIVO) | 717 |
| 4. Avsluttende bemerkninger | 725 |
| Praktisk politi- og påtalesamarbeid i Europa | 726 |
| <i>Ingvild Bruce</i> | |
| Innledning | 726 |
| 1. Formelle grunnlag for samarbeid | 728 |
| 2. Europeisk samarbeid i praksis | 732 |
| 3. Den praktiske betydningen av at Norge er et «tredjeland» i EUs politi- og påtalesamarbeid | 740 |
| DEL 6 POLITITJENESTEPERSONELLETS PLIKTER | 743 |
| Innledning | 745 |
| <i>Gert Johan Kjelby og Tor-Geir Myhrer</i> | |

| | |
|---|------------|
| Politiets plikt til å ta imot og inngi anmeldelser | 751 |
| <i>Stein Vale</i> | |
| 1 Innledning | 751 |
| 2 Plikten til å ta imot anmeldelser | 751 |
| 3 Plikten til å anmelde straffbare forhold | 754 |
| | |
| «... dø om så det gjelder»? | 758 |
| – De rettslige rammer for den individuelle handleplikten ved farlige politioperasjoner | |
| <i>Tor-Geir Myhrer</i> | |
| 1 Innledning | 758 |
| 2 Plassering og avgrensning | 759 |
| 3 Det rettslige grunnlaget for politiets handleplikt | 764 |
| 4 Avgrensningen av politiets særlige handleplikt | 777 |
| 5 Forsvarlighetsstandarden i praksis | 787 |
| 6 Avslutning – jus, moral og politikk | 795 |
| Litteratur | 797 |
| | |
| Rapporteringsplikten til tjenestepersoner i politiet og vernet mot selvkriminering | 798 |
| <i>Ørnulf Øyen</i> | |
| 1 Innledning | 798 |
| 2 Straffeloven og rapporteringsplikten | 801 |
| 3 Bør vernet mot selvkriminering begrense rapporteringsplikten? | 803 |
| 4 Omfatter rapporteringsplikten etter politiinstruksen § 7-6 første ledd også selvkriminerende informasjon? | 807 |
| 5 Begrenses rapporteringsplikten av vernet mot selvkriminering etter straffeprosessloven? | 808 |
| 6 Begrenses rapporteringsplikten av vernet mot selvkriminering etter menneskerettighetene? | 809 |
| 7 Bruk av pliktmessig rapportert selvkriminerende informasjon som bevis mot polititjenestepersonen | 817 |
| | |
| Politiets etterlevelse av straffeprosesslovens krav om rapport ved ransaking | 819 |
| <i>Jan Egil Presthus</i> | |
| Innledning | 819 |
| Kravet om rapport | 819 |
| Spesialenhetens funn fra praksis | 820 |
| Hvorfor skrives ikke alltid rapport? | 821 |
| Hvorfor er det viktig at rapportkravet overholdes? | 821 |
| Må politiet opprette straffesak når en person er ransaket? | 822 |

| | |
|--|-----|
| Straffansvaret for brudd på tjenesteplikt i politi og påtalemyndighet | 824 |
| <i>Betydningen av villfarelse om tjenestehandlingens lovlighet</i> <i>Runar Torgersen</i> | |
| 1 Innledning | 824 |
| 2 Oversikt over straffansvaret for tjenestehandlinger etter straffeloven 1902 | 825 |
| 3 Hovedtrekk i reguleringen av brudd på tjenesteplikt i gjeldende straffelov | 827 |
| 4 Krever straffeloven § 171 forsett om at tjenestehandlingen er ulovlig? | 830 |
| 5 Avsluttende bemerkninger – er det behov for lovrevisjon? .. | 840 |
| | |
| DEL 7 POLITIET OG MENNESKERETTIGHETENE | 843 |
| | |
| Innledning | 845 |
| <i>Gert Johan Kjelby og Tor-Geir Myhrer</i> | |
| | |
| Kravet til legalitet, nødvendighet og proporsjonalitet når det utøves politisær eller påtalemessig myndighet som griper inn i vernet etter EMK art. 8 nr. 1 | 851 |
| <i>Anett Beatrix Osnes Fause</i> | |
| 1 Tema for fremstillingen | 851 |
| 2 Rammer for drøftelsen | 852 |
| 3 Kravet til legalitet | 854 |
| 4 Kravet til nødvendighet | 858 |
| 5 Kravet til proporsjonalitet | 860 |
| 6 Oppsummering | 862 |
| | |
| Menneskerettighetsdomstolens sensur av politiets håndtering av demonstrasjoner | 863 |
| <i>Henry John Mæland</i> | |
| Introduksjon | 863 |
| 1. Utgangspunkter om forfatnings- og konvensjonsvernet | 863 |
| 2. Forhåndsklarering. Om meldeplikt, vilkår og forbud | 865 |
| 3. De politirettslige regler for bruk av politiets kompetanse under demonstrasjoner | 869 |

- | | |
|---|-----|
| 4. Demonstrasjoner som avholdes uten melding, i strid med forbud eller vilkår eller som forårsaker ordens- og ferdseforstyrrelser | 870 |
| 5. Bruk av operative midler under demonstrasjoner | 873 |

Innbringelse for ordensforstyrrelse i et EMK-rettslig perspektiv 876
Steinar Fredriksen

- | | |
|---|-----|
| 1 Innledning | 876 |
| 2 Vilkårene for at preventiv frihetsberøvelse skal være tillatt etter EMK artikkel 5 nr. 1 bokstav b annet alternativ | 878 |
| 3 Vilkårene for at preventiv frihetsberøvelse skal være tillatt etter EMK artikkel 5 nr. 1 bokstav c annet alternativ | 882 |
| 4 Rekkevidden av normene om preventiv frihetsberøvelse etter EMK artikkel 5 nr. 1 bokstav b og c | 887 |
| 5 Valget mellom bokstav b og bokstav c | 888 |
| 6 Relasjonen mellom norsk intern politiretts regler om innbringelse og EMK-reglene om preventiv frihetsberøvelse | 891 |
| 7 Avslutning | 895 |

DEL 8 FOREBYGGENDE POLITIARBEID 897

Innledning 899
Gert Johan Kjelby og Tor-Geir Myhrer

Politiets bekjempelse av arbeidslivskriminalitet – en praksis uten rettslig forankring? 905
John Reidar Nilsen

- | | |
|--|-----|
| 1 Innledning | 905 |
| 2 Krav om lovhjemmel – vern mot vilkårlighet | 906 |
| 3 Politiets tilsyns- og kontrollfunksjon | 907 |
| 4 Politiets straffeforfølgningsfunksjon | 909 |
| 5 Politiets bistandsfunksjon | 910 |
| 6 Den polisiære virksomhetsutøvelse | 912 |
| 7 Oppsummering | 915 |

| | |
|---|------------|
| Bør rettssikkerheten i politiets kriminalitetsforebyggende arbeid styrkes? | 918 |
| <i>Inger Marie Sunde</i> | |
| Politiets kriminalitetsforebyggende arbeid | 921 |
| <i>– gode intensjoner, men svakt rettslig fundert</i> | |
| <i>John Reidar Nilsen</i> | |
| Hvilken risiko må rettsstaten tåle? | 926 |
| <i>En analyse av grunnvilkåret for skjult tvangsmiddelbruk i forebyggende øyemed</i> | |
| <i>Ingvild Bruce</i> | |
| 1. Innledning | 926 |
| 2. Kort om politiloven § 17 d | 927 |
| 3. Noen bevisrettslige utgangspunkter | 928 |
| 4. Grunnvilkåret | 930 |
| 5. Avsluttende merknader | 938 |
| Kilder | 941 |
| Artikkeloversikt | 942 |

Del 1

Introduksjon og nyskrevet materiale

Om tilblivelsen av *Politirett*

*Henry John Mæland**

Professor Sverre Tønnesen etablerte i 1977 politirett som spesialfag ved Det juridiske fakultet i Bergen. Fagets sentrale emner omhandlet politiets ordenstjeneste og politiets forvaltningsoppgaver. Valg av litteratur som pensum bød på utfordringer. Mens det forelå omfattende litteratur om politiets oppgaver ved strafforfølgning, var det lite litteratur om politiets ordenstjeneste og politiets forvaltningsoppgaver. Det som forelå, var noen spredte artikler om ulike emner, men en systematisk behandling av norsk politirett manglet. Sverre Tønnesen begynte på et slikt arbeid. Han utarbeidet i flere kompendier (Xerox-trykk) en samling av ulike artikler om politirettslige emner. Sverre Tønnesen ble dessverre syk og døde i 1979 før han fikk fullført sine intensjoner.

Etter professor Tønnesens død opprettholdt Det juridiske fakultet i Bergen spesialfaget politirett. Faget var svært populært blant studentene, mest fordi Ragnar Auglend bisto fakultetet med undervisning om politiets ordenstjeneste. Ragnar Auglend var enestående i faget med store kunnskaper og et betydelig intellekt. Han hadde erfaring fra politiet, som tjenesteperson, kriminalsjef, politimester samt avdelingsdirektør i politiavdelingen i Justisdepartementet.

I 1990-årene skjedde en stor rettsutvikling for politiets arbeid ved utarbeidelse av ny politiinstruks i 1990 og politiloven av 1995 samt arbeidet med reorganisering av politiet på lokalt nivå. Ragnar Auglend var den sentrale fagpersonen under utarbeidelsen av både politiinstruksen og politiloven, der han hadde utarbeidet motiver og utkast til begge regelverk. Tiden var inne for en samlet fremstilling av norsk politirett. Ved Det juridiske fakultet hadde jeg ansvaret for spesialfaget. Jeg hadde i flere år samarbeidet nært med Ragnar Auglend om undervisningen. I 1995 ble vi to enige om i fellesskap å utarbeide en systematisk fremstilling av politirett. Målet skulle være en fremstilling som først og fremst rettet seg mot tjenestepersonene i politiet. Det ble laget en ambisiøs ramme for hva en slik bok burde inneholde. Foruten klassiske polisiære tema innen ordensjuss skulle boken også behandle rettsområder av stor praktisk betydning for politiet, slik som redningstjenesten, politiets forvaltningsoppgaver (våpenkontroll, passmyndighet, utlendingsrett, vegtrafikk m.m.), sanksjoner ved hindring av politiets arbeid, kontrollen med politiet og internasjonalt politisamarbeid.

* Mæland er professor emeritus ved Det juridiske fakultet ved Universitetet i Bergen. Han er, sammen med Ragnar L. Auglend, medforfatter til samtlige tre utgaver av boken *Politirett*. Se nærmere om forfatteren i *note til hans artikkel i del 7.

Ragnar Auglend og jeg fordelte arbeidsoppgavene mellom oss. Ragnar Auglend tok et hovedansvar for fremstillingen av de klassisk polisiære kjernetema i boken, slik som politiets mål og oppgaver, politimyndighet, polititjenestepersoners plikter og politiets inngrepshjemler ved utøvelse av politimyndighet. Dette var problemstillinger som Ragnar hadde «under huden». Jeg fikk et hovedansvar for å behandle de øvrige tema. Senere under skriveprosessen ble (den gang stipendiat) Knut Røsandhaug trukket inn til å skrive to kapitler.

Produksjonen av første utgave av *Politirett* i 1998 ble av Ragnar og meg ansett som vellykket. Utgivelsen av andre utgave innebar i all hovedsak en oppdatering, men av ulike grunner kom det her inn flere trykkfeil. Dette gikk bedre i tredje utgave av *Politirett* i 2016, nå også digitalt. Under revisjonen av tredje utgave arbeidet Ragnar Auglend parallelt med avhandlingen: «Handleplikt, kommandomyndighet og lydighetsplikt i operativt politiarbeid», og som ga han doktorgrad. Denne forskningen gjenspeiles i *Politirett* tredje utgave, som nå fikk et løft blant annet ved at internasjonale rettskilder i større grad ble trukket inn i fremstillingen. I tillegg ble enkelte kapitler omskrevet og flere emner behandlet grundigere.

Politirett

– fra Kardemomme til Strasbourg, fra fag til vitenskap

Gert Johan Kjelby og Tor-Geir Myhrer

1. Hva er «politirett»?

Begrepene «politie», «politien» og «politirett» har gjennom rettshistorien blitt anvendt på flere måter og med et svært varierende innhold. «Politie-Væsenet» og «Politie-Ordnningen» o.l., kan hos oss i hvert fall spores tilbake til fortalen til Norske Lov 1686, som uttrykk for både *et rettsfelt* og *særskilte institusjoner* i samfunnet. Omtrent samtidig ble politiet i de norske stiftsbyene *personifisert* ved en nyopprettet kongelig embetsmann: *politimesteren*, først i Trondhjem (1686) og Bergen (1692), deretter i Christiania (1744) og Christianssand (1767). Opprettelsen av politimesterembetene ble utover på 1700-tallet fulgt opp med særskilte kongelige for-/anordninger og reskripter om politimesterens fullmakter, ansvar og oppgaver mv.¹ Ifølge den danske professor Kolderup Rosenvinge er det fra omkring dette tidspunkt, dvs. fra slutten på 1600-tallet, ved opprettelsen av politimesterembetet i København i 1682, at «begrebet politi bevæger sig fra at være betegnelse for en samfundsmæssig tilstand til at være navnet på et håndhævelsesorgan».²

«Politirett» var lenge også betegnelsen på en særskilt domstol («Politie-Ret» eller «Politie-Commissionen») som behandlet en viss type lovbrudd: politisakene eller politiforseelsene.³ Disse sakene sto i motsetning til «kriminalrett». Skillet politirett/kriminalrett samsvarte i noen grad til skillet mellom hhv. overtredelser av straffelovgivningen og spesiallovgivning og skillet mellom forbrytelser og forseelser, som sto sentralt i de 110 årene straffeloven 1902 var gjeldende. Men først og fremst hadde skillet prosessuell betydning; politisakene skulle behandles raskt, enkelt og summarisk.

Fremstillingen her konsentrerer seg særlig om de siste 100–150 år, dvs. fra omkring inngangen til 1900-tallet og fra oppstarten av den statlige politiutdan-

1 Bergen 1710, Trondhjem 1736, Christiania 1745 og Christianssand 1776, se Gert Johan Kjelby, «Doms- og foreleggskompetansen i politisakene. Særlig om politimestrenes 'dømmende Myndighed i ringe Bødemaalsager' og foreleggsinstituttets fremvekst», i Geir Heivoll og Sverre Flaatten (red.), *Rettslige overgangsformer: politi- og kriminalrett i nordisk rettsutvikling*, bind 15 av *Oslo Studies in Legal History*. Akademisk publisering 2017 s. 243–283, på s. 248–253.

2 Jf. den danske Politikommission. Betænkning nr. 1410 om politilovgivning 2001 s. 19–20, med henvisning til J.L.A. Kolderup Rosenvinge, *Grundrids af den danske Politiret*, 2. udgave 1828.

3 Kjelby, *op.cit.* s. 253–267. De opphørte som særdomstoler først ved opprettelsen av Christiania byrett og Bergen byrett, i hhv. 1866 og 1898.

ningen i Norge ved opprettelsen av Politiskolen i 1920.⁴ På slutten av 1800-tallet forelå det to håndbøker om *politilovgivningen*, utgitt av politiembetsmenn.⁵ Hva gjelder begrepet «politi» og avgrensningen mot tilgrensende rettsfelt, skriver Schnitler i forordet:

«Det siger sig selv, at det under den i Theorien raadende Uklarhed med Hensyn til hvad der indbefattes under Begrebet Politi og Politilovgivning saavelsom den nøie Forbindelse, hvori denne igjen staaer til Lovgivningens øvrige Dele, vanskelig har kunnet undgaaes, at Adskilligt er medtaget, som navnlig ved første øiekast kan synes at ligge udenfor Politilovgivningen, t. Ex. Veivesenet, Skydsvesenet ...»

Det er nok illustrerende for politilovgivningens historie og innhold at det er i den forvaltningsrettslige litteratur at politiretten og politibegrepet blir nærmere presisert.⁶ I 1912 skriver Bredo Morgenstjerne at fremstillinger av «Politiret» eller «Politilovgivning»

«... danner nærmest en til praktisk Brug foretagen Samling af de Bestemmelser, som Ordenspolitiets Tjenestemænd mest har Befatning med. Man finder derfor i disse Fremstillinger vigtige Dele af Forvaltningsretten behandlet, f. Eks. en stor Del af Næringsretten, Sundheds- og Ordensregler o.s.v.»⁷

«Politiforvaltning» behandler Morgenstjerne som spesiell forvaltningsrett, men nært forbundet med justisforvaltningen. Begrepet «Politi» betegner han som

«... den Virksomhed, som er rettet paa at beskytte Samfundet mod Handlinger, som truer den almindelige Sikkerhed og Orden og Borgernes Moral eller Velvære. Etter denne Virksomheds forskjellige særlige Formaal kan man skjelne mellem Ordens- og Sikkerhedspolitiet og Sedelighedspolitiet. Som en 3dje Gren fremtræder Sundhedspolitiet, der dog bekvemmest behandles i Sammenhæng med Sundhedsvæsenet i sin Almindelighed. Videre maa det erindres, at Justits- og Politiforvaltningen staaer i nær Sammenhæng med hinanden, idet Politiet ogsaa er bestemt til som Kriminalpoliti at samvirke med Justitsforvaltningens Organer i snævrere Forstand til Opdagelse af Forbrydelser og Forbryderes Paagribelse.»⁸

4 Se Hjørdis Birgitte Ellefsen mfl. (red.), *Kunnskap for et tryggere samfunn? Norsk politiutdanning 1920–2020*. Cappelen Damm Akademisk 2021. Se også Hjørdis Birgitte Ellefsen, «Embetsmannsstans politipolitikk 1814–1842», *Historisk tidsskrift* nr. 2/2021 s. 101–115.

5 Didrik Schnitler, *Fremstilling af den norske Politilovgivning*. Christiania 1870 og Paul Holmsen, *Haandbog i Politilovgivningen*. Kristiania 1890.

6 Se nærmere Christoffer C. Eriksen, «Forvaltningsrett som disiplin» i Geir Heivoll og Sverre Flaatten (red.), *Rettslige overgangsformer: politi- og kriminalrett i nordisk rettsutvikling*, bind 15 av *Oslo Studies in Legal History*. Akademisk publisering 2017 s. 150–184 og John Reidar Nilsen, *Politirett og rettsstat*. Gyldendal 2022 kap. 7.

7 Bredo Morgenstjerne, *Den norske forvaltnings- og næringsret: Et grundrids*. Kristiania 1912 s. 9.

8 Morgenstjerne, *op.cit.* s. 91.

Da professor Sverre Tønnesen langt senere – i 1977 – la til rette for spesialfaget «Politirett» ved Det juridiske fakultet (se punkt 5.1), var det langt på vei Morgenstiernes politirett-begrepet han bygget videre på.⁹

Da den statlige politiutdanningen startet opp i 1920, var et av målene at elevene skulle få opplæring i «lovkunnskap». Var dette undervisning i «politirett»? Svaret er ja, dersom man forstår «politirett» som *rettsregler som er av betydning for politiets arbeid*,¹⁰ jf. Morgenstiernes «de Bestemmelser, som Ordenspolitiets Tjenestemænd mest har Befatning med». Grovt sett kan rettsregler av betydning for politiet inndeles i to grupper: Den ene gruppen gjelder rettsregler som bestemmer hva borgerne i sin alminnelighet kan eller ikke kan gjøre, eventuelt også hva de har plikt til å gjøre eller tåle. Tyngdepunktet i denne reguleringen er den alminnelige og spesielle strafferetten og straffeprosessen, som i stor grad er bestemmende for hva politiet som rettshåndhevende myndighet kan eller skal gripe inn mot. Den andre gruppen er de rettsregler som i vid forstand regulerer politiet og dets arbeid: Hvordan etaten er organisert og administrert, og ikke minst når og hvordan tjenestepersonene har anledning, og eventuelt plikt, til å gripe inn overfor borgerne.

Da Politiskolen i 1920 tok mål av seg til å gi opplæring i «lovkunnskap», lå nok tyngdepunktet i den første gruppen. Skolen var en fagskole med praksis nær undervisning (se nærmere punkt 3 og 4).

Hva som anses som «politirett» i betydningen «regler som regulerer politiet og dets arbeid», er det fremdeles ikke noen allmenngyldig forståelse av. I videste forstand brukes betegnelsen både på reglene om politietatens organisatoriske og administrative bestemmelser og på bestemmelsene som regulerer når og hvordan politiet kan gripe inn på hele sitt virksomhetsområde; det vil si både den operative forbyggende og gjenopprettende ordenstjeneste, etterforskning av straffbare forhold og mer tradisjonell forvaltningsvirksomhet som for eksempel våpen- og utlendingskontroll. I den fremstillingen som i 25 år har vært standardverket på området, Auglend/Mælands *Politirett*,¹¹ brukes begrepet på denne måten. «Politirett» defineres der som «læren om politiet som forvaltningsmyndighet og straffefølgingsmyndighet».¹² «Politirett» i vid forstand er det rettsområdet som omhandler grunnleggende prinsipper, lovregler og annen relevant rettslig normering som gjelder for politiets organisasjon (det organisatoriske/formelle

9 Det fremgår av et førti siders dokument fra 1977: «Orientering om politirett spesialfag ved Universitetet i Bergen», som er udatert og upublisert. Opplysningene og en kopi av dokumentet ble gitt til Kjølby av Ragnar L. Auglend, fra hans private arkiv.

10 Se Geir Heivoll, «Sondringen mellom kriminalforbrytelser og politiforseelser – Getz, straffelovkommissjonen og etableringen av en ny strafferett», i Sverre Flaatten og Geir Heivoll (red.), *Straff, lov og historie: historiske perspektiver på straffeloven av 1902*, bind 10 av *Oslo Studies in Legal History*. Akademisk publisering 2014, på s. 309–342. Se også Geir Heivoll, «... to Interesser der staa mod hinanden» – Forståelsen av Grunnloven § 102 i spenningen mellom justis og politi», i Geir Heivoll og Sverre Flaatten (red.), *Rettslige overgangsformer: politi- og kriminalrett i nordisk rettsutvikling*, bind 15 av *Oslo Studies in Legal History*. Akademisk publisering 2017 s. 185–206.

11 Ragnar L. Auglend og Henry J. Mæland, *Politirett*, 3. utg. Gyldendal Juridisk 2016 (i det følgende Auglend/Mæland).

12 Auglend/Mæland s. 50.

politibegrep) og politiets funksjoner (det funksjonelle/materielle politibegrep), herunder de oppgaver politiet har, og de virkemidler politiet er gitt for å løse disse oppgavene.¹³

I andre sammenhenger holdes politiets etterforskningsvirksomhet og den ordinære forvaltningsrett utenfor politiretten.¹⁴ Ofte brukes begrepet «politirett» først og fremst om de rettigheter og plikter politiets tjenestepersoner har under utførelsen av den operative forbyggende og gjenopprettende ordenstjenesten, og som i dag er regulert i politiloven kapittel II. Det er denne side av politiretten som utgjør tyngdepunktet i det følgende.

Vi ser på fire utviklingstrekk: Legalitet og rettsliggjøring (2), fra etatskole til høyskole og fra fag til profesjon (3), politirett som akademisk disiplin og etablering av politivitenskapen (4) og internasjonaliseringens betydning (5).

2. Autoritet og legalitet – rettsliggjøring

2.1 Behov for og «etterlysninger» av lovregulering

Legalitetsprinsippet, som i 2014 ble grunnlovfestet i Grunnloven § 113, krever at «myndighetenes inngrep overfor den enkelte må ha grunnlag i lov». Prinsippet har i alle fall i de siste hundre årene vært konstitusjonell sedvanerett og derfor bindende for lovgiver og forvaltning. En sentral del av politiets operative virksomhet består nettopp i å foreta «inngrep overfor den enkelte», men vi fikk først i 1995 en materiell politilov.¹⁵

Det er god grunn til å spørre hvorfor lovregulering av politiets virksomhet kom så sent. Når en ser tilbake på 100 år med statlig politiutdanning, er det bare de siste knappe 30 år at det som grunnlag for utdanningen har eksistert en lovregulering av hvilke inngrep politiet i den operative tjenesten har anledning til å gjøre overfor borgerne. I denne antologien, særlig del 2 og dens innledning, er det tatt inn flere artikler fra 1960–1970-tallet som behandler rettsgrunnlaget for politiets inngripende myndighetsutøvelse, og som etterlyser hjemmel i lov.

Som det vil fremgå, var allerede politilovkomitéen av 1912 inne på spørsmålet om ikke politiets beføyelser og virkemidler burde lovfestes, men fant det tilstrekkelig å utarbeide en alminnelig tjenesteinstruks for politiet. En slik instruks ble vedtatt 6. februar 1920, men den var bare en intern tjenesteinstruks som borgerne i liten grad kunne påberope seg som begrensning av politiets myndighet. Politiloven av 1936 hadde bare organisatoriske og administrative bestemmelser. Loven ble gjenstand for omfattende endring i 1976, men kun av organisatorisk art. Justisdepartementet uttalte:

13 Auglend/Mæland, *op.cit.* Se også Steinar Fredriksen og Tor-Geir Myhrer, *Politirett i et nøtteskall*. Gyldendal 2016 s. 17–19.

14 Slik bl.a. i Steinar Fredriksen og Tor-Geir Myhrer, *Politirett i et nøtteskall*. Gyldendal Juridisk 2016.

15 Lov 4. august 1995 nr. 54 om politiet.

«Nærværende proposisjon tar således bare sikte på en endring av de bestemmelser som en administrativ nyordning gjør nødvendig. Man er klar over at det også vil være ønskelig å se nærmere på en del spørsmål av ikke organisatorisk art. Dette gjelder f.eks. spørsmål som knytter seg til politiets materielle kompetanse og til de lokale politivedtekter, ...»¹⁶

Materielle regler ble ikke foreslått, blant annet fordi departementet først og fremst ville oppnevne et utvalg til å se på politiets rolle i det moderne samfunnet, og at dette kunne få betydning for innholdet i politiloven og politiinstruksen.

Politirolleutvalgets første innstilling fra 1981 var inne på behovet for en lovregulering av politiets fullmakter, men kan neppe sies å ha vært sterkt entusiastisk:

«Flere har vært inne på at man bør få en materiell politilov, dvs. en lov som regulerer politiets metoder og framgangsmåter og som fastsetter klarere grenser for dets kompetanse enn man har i dag. (...) Utvalget ser det slik at mangelen på en materiell politilov hos oss ikke har reist store problemer i praksis. I prinsippet bør man ha en slik lov, men i mange tilfeller vil man måtte formulere rettslige standarder, som kanskje ikke vil gi så stor veiledning i praksis. Vi vil likevel anbefale at spørsmålet om en materiell politilov blir nærmere vurdert. Herunder bør det vurderes om deler av de kommunale politivedtekter skal plasseres i loven. Vi tenker særlig på reglene om offentlige møter og arrangementer, demonstrasjoner m.v. Generalfullmakten bør forsøkes presisert i en eventuell lov, slik at man får klarere hjemmel for politiets inngripen i situasjoner av ordens- og sikkerhetsmessig art. Vi stiller oss skeptiske til forsøk på å regulere politiets anvendelse av diskresjonært skjønn (spørsmålet om å gripe inn eller ikke gripe inn i et forhold). Politifolk bør opplæres til å anvende et slikt skjønn gjennom utdanning og veiledning.»¹⁷

Selv om politirolleutvalget ikke var noen pådriver for en ny materiell politilov, kom utvalgets arbeid til å øve betydelig innflytelse på den politiloven vi fikk i 1995. Den departementale utredning om ny politilov, ledet av senere rektor ved PHS og politimester Ragnar L. Auglend, tok i stor grad utgangspunkt i politirolleutvalgets vurderinger. Dette har også preget loven. Ikke minst gjelder dette lovens § 6 om de polisære grunnprinsipper om nødvendighet, minstemiddelprinsippet, forholdsmessighet, hensynsfullhet, saklighet og forsvarlighet.

Når man ser på andre rettslige strømninger på 1960- og 1970-tallet, er det imidlertid overraskende at ikke behovet for en materiell politilov fikk mer «vind i seilene». Selv om legalitetsprinsippet var sikker og etablert rett, ble det i betydelig grad videreutviklet på denne tiden. Ikke minst gjennom arbeidet av professor Torstein Eckhoff.¹⁸ Den uklare stilling politiets operative tjenesteutøvelse hadde til legalitetsprinsippet, ble i denne tidsperioden også berørt i enkelte teoretiske arbeider, se statsadvokat Elgesems foredrag «*Det rettslige grunnlag for politiets*

16 Ot.prp. nr. 60 (1975–76) s. 3.

17 NOU 1981: 35 *Politiets rolle i samfunnet* s. 84.

18 Torstein Eckhoff, «Legalitetsprinsippet», *Tidsskrift for rettsvitenskap* 1963 s. 225–285.

myndighetsutøvelse».¹⁹ Men Elgesem ser den manglende lovregulering mer som et effektivitetsproblem for politiet fordi samfunnsutviklingen hadde ledet til at politiet i mindre grad kunne basere sine pålegg og inngripen på autoritet alene, pga. en mindre autoritetstro befolkning. Bratholms artikkel «Politiet og legalitetsprinsippet» fra 1972 ser på den svake rettslige regulering i lys av borgernes vern mot politiets maktøvelse.²⁰ Bratholm fremholder at en forholdsvis streng praktisering av legalitetsprinsippet er viktig på politiets område, fordi det «ofte er tale om meget vidtgående forholdsregler med alvorlige konsekvenser for den det gjelder».

Både Elgesem og Bratholm er også inne på at en lovmessig forankring av inngrepshjemlene er særlig viktig i den del av tjenesten hvor politiets inngrep verken er gjenstand for noen obligatorisk forhånds- eller etterkontroll. Noen domstolskontroll med de mest tyngende inngrep, slik straffeprosessloven av 1887 og den gjeldende fra 1981 oppstiller for politiets utenrettslige etterforskning, eksisterte verken tidligere eller nå på det politioperative tjenesteområdet. Man kan derfor med atskillig rett si at frem til politiloven i 1995 var lovreguleringen av politiets makt og myndighet dårligst på det området hvor behovet var størst.²¹

Dette preget også undervisningen på Politiskolen. For den operative ordenstjenesten var både læremidlene og undervisningen i de første 1975–1980-årene i betydelig grad «mester-svenn»-basert, med vekt på «slik gjør vi det», og i vesentlig mindre grad «dette er de rettslige rammer vi må holde oss innenfor».

2.2 Hva kan forklare at en materiell politilov kom så sent?

Det er flere forhold som kan ha bidratt til at en lovmessig forankring av politiets inngrepshjemler på det politioperative området først skjedde i 1995.²²

Den kanskje viktigste forklaringen fremgår av sitatet fra politiroллеutvalget (ovenfor i 2.1). En lovregulering var utfordrende fordi politiets operative virksomhet er sammensatt og behovet for inngrep så sterkt påvirket av den konkrete faktiske situasjon. En for detaljert regulering kunne fort bli en hemsko og innebære at politiet ikke kunne fylle sin oppgave.²³ Selv rettsteoretikere som sterkt argumenterte for at myndighetenes inngrep måtte ha hjemmel i lov, og at

19 Inntatt i denne antologiens del 2.

20 Inntatt i denne antologiens del 2.

21 Selv med dagens hjemler i politiloven er det i stor grad slik at det er «den enkelte tjenestepersons politirettslige kunnskap og forståelse, vurderingsevne og etiske standard som må sikre kvaliteten på tjenesten», se Tor-Geir Myhrer, «Politiretten – samfunnsbeskyttelse og rettssikkerhet», i Paul Larsson mfl. (red.), *Innføring i politivitenskap*. Cappelen Damm Akademisk 2014, på s. 79–109.

22 Danmark fikk en materiell politilov først i 2004. Politikommissionen 2001 s. 103 anså det «for at være i bedre overensstemmelse med nutidens krav til legalitetsgrunlaget for myndighedsudøvelse, at politiets virksomhed – ikke mindst på de nævnte centrale områder vedrørende politiets magtanvendelse og indgreb over for borgerne – reguleres direkte af lovgivningsmagten».

23 Synspunktet fikk også betydning for utformingen av lovens inngrepshjemler, se Ot.prp. nr. 22 (1994–95) *Om lov om politiet (politiloven)* på s. 10, hvor departementet fant det «vanskelig å utarbeide et detaljert og presist regelverk som gir enkeltregler for alle de ulike typer av tilfelle».

borgerne ikke hadde noen ubetinget lydighetsplikt overfor forvaltningen, hadde en tendens til å kapitulere overfor lovregulering av politiets virksomhet, for eksempel Castbergs uttalelse fra 1938 om at

«... de forvaltningsorganer som inngår under «politiet», og som har å sørge for den almindelige offentlige sikkerhet, på en måte kan sies i kraft av rettsordenen å ha en generell bemyndigelse til å gripe inn for å opprettholde fred og orden».²⁴

Elgesem beskriver også andre forhold som kan forklare hvorfor en materiell politilov kom så sent, nemlig hvem inngrepene i den operative ordenstjenesten først og fremst rammet. Selv om Elgesem i 1967 skuer tilbake og fremholder at «livet» for politiet var enklere før, var befolkningens økende grad av bevissthet om egne rettigheter en pågående utvikling. I 1967 hadde man ennå ikke opplevd ungdomsopprørene som skapte «sekstiåtterer-generasjonen». Hjertesukket fra Elgesem kunne trolig vært gjentatt både 10 og 20 år senere:

«Samfunnssituasjonen var dertil betydelig enklere enn i dag, politiets oppgaver var forholdsvis oversiktlige og dets myndighetsutøvelse rettet seg i hovedsaken mot personer og handlinger som det var alminnelig enighet om at samfunnet måtte beskytte seg mot.»

At den rettslige regulering var påvirket av hvem den rammet, illustreres også av tilblivelsen av innbringelsesbestemmelsen, som vi i dag finner i politiloven § 8. Når ordensforstyrrelser eller lovbrudd hadde funnet sted på et sted hvor flere oppholdt seg, innbrakte politiet ikke sjelden alle for en nærmere sjekk. Dette kunne ramme både «Kong Salomo og Jørgen hattemaker», og Elgesem nevner et tilfelle hvor stedets sogneprest var en av flere som ble innbrakt. Slikt genererte behov for å få innbringelsesadgangen lovregulert. I mangel av en materiell politilov foreslo derfor straffeprosesskomiteen i sin innstilling fra 1969 en slik bestemmelse inntatt i en ny straffeprosesslov.²⁵ Men i påvente av en ny straffeprosesslov ble innbringelsesbestemmelsen i 1972 tatt inn som § 250 a i straffeprosessloven 1887, som ble videreført som § 191 i den nye straffeprosessloven 1981, og til slutt overført til politiloven § 8 i 1995.

En tredje årsak til at lovreguleringen av politiets inngrep tok tid, var nok også at de fleste politiinngrepene var ganske kortvarige, og at det ikke var noen etablerte rutiner eller instanser å klage til. Så selv om politiets beslutninger i øyeblikket kunne både være og oppleves som inngripende, skulle en være forholdsvis ressurssterk hvis man etter at inngrepssituasjonen var over, skulle orke å forfølge det man mente var urettmessig. Men dette endret seg i takt med både et økende utdanningsnivå og økende rettighetstenkning i samfunnet.

En fjerde årsak, som det er grunn til å fremheve, er at det innen politiorganisasjonen heller ikke var noe nevneverdig press for å få på plass en lovfesting. Så

24 Frede Castberg, *Innledning til Forvaltningsretten*. Oslo 1938, på s. 81.

25 Innstilling om rettergangsmåten i straffesaker 1969 s. 247–248.

lenge manglende lovregulering ikke skapte problemer for politiets tjenesteutøvelse – og det hadde det ifølge politiroллеutvalget i 1981 i liten grad gjort – var politiet ganske tilfreds med å operere på det rettslige grunnlaget som forelå. Litt karikert kan en si at generalfullmakten og politiinstruksen nærmest var en omvendt kardemommelov for tjenesteutøvelsen.²⁶

Du skal være folkets hjelper og beskytter, *men bare med den makt som må til, og for øvrig kan du gjøre som du vil.*

Det var naturlig nok først og fremst jurister som var opptatt av legalitetsprinsippet og politilovgivningen. Juristene i politiet hadde nesten fram til årtusenskiftet, en vesentlig mer dominerende stilling i politiet enn de har i dag. De bekledder nesten samtlige høyere lederstillinger. Politiets jurister hadde en posisjon som gjorde det naturlig for dem å implementere hensynene bak legalitetsprinsippet også i den operative tjenesten. Når dette likevel ikke skjedde, har det nok i betydelig sammenheng med den profesjonskampen som på 1970- og 1980-tallet utspant seg mellom påtalejuristene og etterforskere, og krav fra de politiutdannede om å få lederstillinger i etaten. Dette la trolig en betydelig demper på juristenes lyst og mulighet til å mene så mye om reguleringen av den operative tjenesten.²⁷

2.3 Omslaget

Politiroллеutvalget fant å «anbefale at spørsmålet om en materiell politilov blir nærmere vurdert». Dette skjedde på slutten av 1980-tallet, da Ragnar L. Auglend fikk i oppgave å utrede og fremme forslag til en materiell politilov. I utredningens del I/4 om «Behov for en samlet og enhetlig lovregulering av politiets materielle kompetanse» slår han an en tone som er gjenkjennbar for de krav som et kvart århundre tidligere ble stilt til den øvrige forvaltning, blant annet i Eckhoff og Bratholms artikler. Auglend skriver:

«I prinsipielt henseende tilsier først og fremst demokratiske hensyn en slik kodifisering. Ikke bare skal politiet sikre samfunnets velferd og borgernes daglige trygghet. Etaten fungerer også som fysisk maktapparat. De sentrale rettslige rammene for politimyndighetens utøvelse og avgrensning bør derfor fastsettes av Stortinget etter en overordnet og samlet politisk vurdering. Dernest er dette ønskelig av rettssikkerhetsmessige grunner. Herunder taler legalitetsprinsippet for at kompetanseregler og basale rammevilkår ellers bør være forankret i formell lov og ikke i sedvanerettsregler. Videre vil dette legge forholdene til rette for en bedre ivaretagelse av likhetsgrunnsetningen, samt fremme forutberegneligheten og kontrollmuligheten for borgerne, noe som

26 «Kardemommeloven» henspiller her til politimester Bastians eneste lov for innbyggerne i byen Kardemomme: «Man skal ikke plage andre, man skal være grei og snill, og for øvrig kan man gjøre hva man vil.» Se Thorbjørn Egners barnebok *Folk og røvere i Kardemomme by*. Cappelen 1955.

27 Se nærmere om profesjonskampen i artiklene til Rieber-Mohn, Myhrer (fra 2019) og Torgersen i denne bokens del 3.

igjen vil ha en trygghets- og tillitsskapende effekt. Dertil har et slikt lovgivningstiltak en klar symbolverdi, som på sikt kan styrke etatens/tjenestemennenes anseelse og profesjonens status. Derved betones også ansvaret og forpliktelsene forbundet med å opptre som representant for ordensmakten.»²⁸

3. Fra etatskole og fag til høgskole og akademisk profesjon

I tråd med en mer generell trend som på 1970- og 1980-tallet blant annet gjorde lærer- og sykepleieutdanningene til høgskole, oppsto også tanken om å gjøre Politiskolen til en høgskole. Det var nok ulike krefter og hensyn som drev etableringen av Politihøgskolen fremover. Profesjonskampen som er kort omtalt i punkt 2.2, var nok en av dem, idet en høgskoleutdanning ville styrke polititjenestepersonene i konkurransen med juristene om lederstillinger i politiet. I tillegg ble generell anseelse og lønnsmessige konsekvenser vektlagt. Det etaten neppe var seg like bevisst, var hvilke konsekvenser dette ville få for de formelle krav til dem som skulle undervise på høgskolen, og hvilke krav det ville stille til undervisningsmateriellet. Rent formelt – om kanskje ikke så mye reelt – innebar overgangen til høgskole at juristene styrket sin stilling fordi de (sammen med kriminologer, sosiologer, pedagoger og psykologer) hadde utdanning på masternivå, og dermed fylte vilkårene for å undervise på en høgskole. Den tidligere helt dominerende gruppen av politiutdannede tjenestepersoner var i høgskole-sammenhengen plutselig ikke formelt gode nok.

Det er ikke unaturlig å se opprettelsen av Politihøgskolen som den første kimen til å endre polititjenesten fra i ganske stor grad å være et «mester-svenn»-preget *fag*, til å kunne bli en *profesjon*. To av de kravene som er knyttet til det å være en profesjon, er at ferdigheter er basert på abstrakt kunnskap, og at utdanning og trening foregår på universitets- og høgskolenivå.²⁹ Det er også viktig å huske på at etableringen av Politihøgskolen skjedde omtrent samtidig med at politiloven ble vedtatt. Både ny lovgivning og de nye krav som høgskolesystemet stilte til undervisningsmateriellet, nær sagt ropte på en ny teoretisk behandling av de politirettslige normer. Det store kvantespranget kom med utgivelsen av førsteutgaven av *Politirett* i 1998, med en tilhørende oppdatert regelsamling for politiet. Forfatterne var Henry J. Mæland, Ragnar L. Auglend og Knut Røsandhaug, som på hel- eller deltid var tilknyttet politirettsundervisningen ved Universitetet

28 Utkast til ny lov om politiet med motiver, avgitt april 1991. Utarbeidet av byrettsdommer Ragnar L. Auglend, politiadjutant Per Gammelgard og politiadjutant Lars Stoltenberg, del I/4 på s. 26.

29 Se David Kennedy, «Working in the field – Police research in theory and in practice», i Ella Cochbain og Johannes Knutsson, *Applied Police research*. Routledge 2015.

i Bergen.³⁰ Boken, med sine over 1000 sider, er kommet i flere utgaver, den foreløpig siste i 2016, og har altså vært standardverket i politirettsfaget i 25 år.³¹

Fra først og fremst å være etatens egen fremstilling av hvilke normer som gjaldt for deres virksomhet, kunne politiretten «over natten» baseres på en rettsdogmatisk fremstilling. I forordet til første utgave av *Politirett* heter det også:

«Boken inneholder en dogmatisk fremstilling av rettsreglene som organiserer den norske politietaten, de mål og oppgaver politiet har, politimannens rettigheter, plikter og vern, reglene om når og hvordan politiet skal gripe inn, politiets bistandsplikt til andre offentlige myndigheter, og de regler som gjelder kontroll med politiet, samt avtaler og regler om det internasjonale politisamarbeid.

Tema er først og fremst de polisiære oppgaver som ordens- og sikkerhetstjeneste, redningstjeneste m.m., samt politiets forvaltningsoppgaver. Politiets oppgaver med hensyn til strafforfølgning behandles derimot summarisk da det på dette området allerede foreligger oppdatert litteratur.»

Siden slutten på 1990-tallet har det vært en betydelig økning i omfanget av den akademiske politirettslige litteratur. Denne analogien viser bredden i politirettslige artikler.

Nyere politirettslige *fagbøker og monografier* fra forskere med tilknytning til Politihøgskolen dekker en lang rekke emner, blant annet de rettslige rammer for politiets taushetsplikt,³² bruk av skytevåpen³³ og bruk av håndjern.³⁴ Inger Marie Sunde mfl. har lenge vært i forskningsfronten hva gjelder etterforskning, politiarbeid og ny teknologi.³⁵ I kjerneområdet av politiretten finner vi Fredriksens avhandling «*Ro, orden og frihet*»³⁶ som behandler de helt grunnleggende polisiære inngrepshjemler i politiloven §§ 6 til 9, Myhrers lovkommentar fra 2022,³⁷ og Heivoll og Rønnings doktoravhandlinger om polisiær skjønnsutøvelse.³⁸ Et verk som også har satt sitt preg på politiretten, er Fredriksen og Spurklands

30 Ragnar L. Auglend, Henry J. Mæland og Knut Røsandhaug, *Politirett*, 1. utgave. Ad Notam Gyldendal 1998.

31 Ragnar L. Auglend, Henry J. Mæland og Knut Røsandhaug, *Politirett*, 2. utgave. Gyldendal Akademisk 2004 og Ragnar L. Auglend og Henry J. Mæland, *Politirett*, 3. utgave. Gyldendal 2016.

32 Tor-Geir Myhrer, *Personvern og samfunnsforvar*. Cappelen Akademisk Forlag 2001.

33 Tor-Geir Myhrer, «*som siste utvei*»: *Rettslige rammer for bruk av skytevåpen*. Universitetsforlaget 2005 og Myhrer, *Våpeninstruks for politiet: Kommentartutgave*. Universitetsforlaget 2016.

34 Tor-Geir Myhrer, *Bastet og bundet: Rettslige rammer for bruk av håndjern*. Universitetsforlaget 2012.

35 Inger Marie Sunde, *Lov og rett i Cyberspace: Internettkriminalitet og etterforskningsmetoder*. Fagbokforlaget 2006, Inger Marie Sunde, «Patroljering på internett», i Knut Erik Sæther mfl. (red.), *Straff og frihet: Til vern om den liberale rettsstat. Festskrift til Tor-Aksel Busch*. Gyldendal 2019 s. 597–608 og Inger Marie Sunde og Nina Sunde (red.), *Det digitale er et hurtigtog! Vitenskapelige perspektiver på politiarbeid, digitalisering og teknologi*. Fagbokforlaget 2019.

36 Steinar Fredriksen, *Ro, orden og frihet: En fremstilling av politiets adgang til å gripe inn i den personlige frihet ved utførelse av ordenstjeneste*. Gyldendal Juridisk 2015.

37 Tor-Geir Myhrer, *Politiloven: Lovkommentar*. Universitetsforlaget 2022.

38 Hild Rønning, *Politi og skjønn: En studie av politibetjentes skjønnsutøvelse i ordenstjeneste, sett i lys av rettslige rammer*, Universitetet i Tromsø juli 2017 og Geir Heivoll, *Lovens lange arm? En studie av politibetjentes rolle som rettshåndhever*. Cappelen Damm 2018.

lærebok *Ordensjuss*.³⁹ Et av politirettens mer spesielle emner er dekket gjennom Fredriksen og Sand, *Begrenset politimyndighet*,⁴⁰ og en omfattende fremstilling av «Forsvarets bistand til politiet», er gitt i Spurklands avhandling fra 2021.⁴¹

Det juridiske fakultet i Bergen – som har tilbudt undervisning i politi- og påtalerett siden 1977 – har også bidratt til flere fagbøker og monografier som i høy grad er politirettslig relevante.⁴² En avhandling som *rendyrker politirettslige spørsmål*, er Kvams «*Politiets persondatarett*» om hjemmels- og formålsskrav ved politiets utlevering av personopplysninger til utlandet.⁴³ Høydepunkt for politirettsmiljøet i Bergen var likevel den moderne akademiske politirettens far, Ragnar L. Auglends doktoravhandling *Handleplikt, kommandomyndighet og lydighetsplikt i operativt politiarbeid*.⁴⁴ I 2020 utga Nilsen doktoravhandlingen *Politirett og rettsstat*,⁴⁵ som er ett av flere resultat i rekken med politirettslige publikasjoner⁴⁶ etter forskingsprosjektet «Politi- og påtalerett» (2017–2023).

Selv om det fremdeles er flere emner som har behov for en mer dyptpløyende rettslig behandling, har politiretten i løpet av 25 år utviklet seg fra å være et akademisk sett helt ubehandlet rettsområde til et rettsområde med omfattende juridisk produksjon.

4. Politirett – fra fag til vitenskap og akademisk disiplin

4.1 Politirett ved Det juridiske fakultet i Bergen

Det ble gjort et forsøk på å innføre politirett som en del av den akademiske fagkrets ved Københavns Universitet i 1821. I 1825 utga den fagansvarlige, professor Kolderup-Rosenvinge, den første lærebok i politirett.⁴⁷ I forordet skriver forfatteren at han har forsøkt å unngå for mange detaljer, blant annet fordi:

39 Steinar Fredriksen og Kai Spurkland, *Ordensjuss*, 2. utg. Gyldendal Juridisk 2019.

40 Steinar Fredriksen og Per Håkon Sand, *Begrenset politimyndighet*. Gyldendal Juridisk 2018.

41 Kai Spurkland, *Forsvarets bistand til politiet: Rettslige rammer for operativ bistand fra Forsvaret til politiet*. Universitetsforlaget 2021.

42 Se særlig Asbjørn Strandbakken, *Uskyldspresumsjonen «In dubio pro reo»*. Fagbokforlaget 2003, Ørnulf Øyen, *Vernet mot selvinkriminering i straffeprosessen*. Fagbokforlaget 2010, Gert Johan Kjelby, *Mellom rett og plikt til straffeforfølgning: Den relative etterforsknings- og påtalepliktens rettslige rammer og rettslige utvikling i norsk straffeprosess*. Cappelen Damm 2013 og Gert Johan Kjelby, *Påtalerett*, 3. utg. Cappelen Damm 2023.

43 Bjarne Kvam, *Politiets persondatarett: En studie av hjemmels- og formålsskrav ved politiets utlevering av personopplysninger til utlandet*. Gyldendal 2014.

44 Ragnar L. Auglend, *Handleplikt, kommandomyndighet og lydighetsplikt i operativt politiarbeid*. Gyldendal Juridisk 2016. Se også Auglend, *Politiets rolle i krig og under okkupasjon*. Gyldendal 2018.

45 John Reidar Nilsen, *Politirett og rettsstat: Sentrale menneskerettslige skranker for den politiare myndighetsutøvelsen*. Gyldendal 2022.

46 Se oversikten på <https://www.uib.no/politiogpatalerett/109862/publikasjoner>. Flere av artiklene er inntatt i denne antologiens ulike deler.

47 J.L.A. Kolderup-Rosenvinge, *Grundrids af den danske Politiret: Til Brug ved Forelæsninger*, 1. utg. København 1825. Andre, og siste, utgave er fra 1828.

«Betraktninger over Politilovgivningen henhøre til *Politividenskapen*, ikke til en systematisk Fremstilling af Politiretten, og en udførlig Detail passer sig vel for en Haandbog i Politiretten, men ikke for et *Compendium til Brug for akademiske Forelæsninger*.»⁴⁸

Men som akademisk disiplin fikk faget kort levetid. Det ble tatt ut fra studieplanen i 1839 med den begrunnelse at faget ikke var

«... stort andet end et klassificeret aggregat af vilkårlige, til dels temporære, bestemmelser (...). Sådanne discipliners optagelse i den akademiske cyklus skader agtelsen for lovyndigheden, thi den bliver derover mere og mere anset som en blot hukommelsesvidenskab».⁴⁹

I Norge ble det undervist i «Politirett» ved Universitetet i Oslo (daværende Det Kongelige Frederiks Universitet) mellom 1832 og 1834.⁵⁰ Heller ikke i Oslo fikk faget noen selvstendig eller langvarig plass i undervisningen, før opprettelsen av et spesialfag i politi- og påtalerett i 2017.

Den «moderne» politiretten har derimot hatt en sterk forankring i det juridiske fagmiljøet ved Universitetet i Bergen. I undervisningsåret 1977 ble det gitt forelesninger i politirett ved daværende Institutt for offentlig rett. Pådriveren var tidligere politijurist og statsadvokat, professor Sverre Tønnesen (1933–1979).⁵¹ Faget ble godkjent i desember 1976 og traff nok tidsånden. Det er neppe tilfeldig at regjeringen i statsråd uken før, fredag 10. desember 1976, oppnevnte politiroллеutvalget, som skulle utrede politiets rolle og oppgaver i samfunnet.⁵²

Det forelå ikke noe trykt pensum, og det ble derfor trykket to kompendier som ble utgitt i mai og oktober 1978.⁵³ Det ble etter hvert utgitt i seks nummererte hefter av ulik farge, skrevet og/eller redigert av Tønnesen selv.⁵⁴ Etter hans død ble det utgitt reviderte utgaver av de eldre kompendier.⁵⁵ Uansett hvilket faglig kvalitetstegn en setter på Tønnesens politirettslige kompendier, var de tilrådd

48 Kolderup-Rosenvinge, *op.cit.* (uthevet her).

49 Professor J.F.W. Schlegels betenkning av 30. august 1833, sitert etter Henning Koch og Henrik Stevnsborg, «Fra politiret til politividenskab» i *Suum Cuique, Retsvidenskabelige Afhandlinger Fra Københavns Universitet 1991* s. 66–72, på s. 67, hvor forfatterne også viser til en tilsvarende utvikling i Tyskland.

50 Se Christoffer C. Eriksen, «Forvaltningsrett som disiplin», i Geir Heivoll og Sverre Flaatten (red.), *Rettslige overgangsformer: politi- og kriminalrett i nordisk rettsutvikling*, bind 15 av *Oslo Studies in Legal History*. Akademisk publisering 2017 s. 150–184, på s. 179.

51 Se mer utførlig Gert Johan Kjølby, «Politi- og påtalerett som akademiske fag ved Det juridiske fakultet i Bergen», i Johan Giertsen mfl. (red.), *Rett i vest. Festskrift til 50-årsjubileet for juristutdanningen ved Universitetet i Bergen*. Fagbokforlaget 2019 s. 379–393.

52 Se NOU 1981: 35 *Politiets rolle i samfunnet. Delutredning I* og NOU 1987: 27 *Politiets rolle og oppgaver i samfunnet. Delutredning 2*.

53 Sverre Tønnesen (red.), *Kompendium beregnet på studium av spesialfaget politirett, hefte 1* (mai 1978), og *hefte 2* (oktober 1978). Institutt for offentlig rett.

54 Sverre Tønnesen (red.), *Kompendium beregnet på studium av spesialfaget politirett, hefte 1–6*, Institutt for offentlig rett, Bergen 1978–1979 og Sverre Tønnesen, *Regelsett av betydning for studiet av politirett*, 1. utg. Institutt for offentlig rett, Bergen 1978 (2. utgave og revidert utgave i 1992 og 1997).

55 Sverre Tønnesen, *Politirett. Kompendium: utdrag av hefte 1 og 2*, Institutt for offentlig rett, Bergen, revidert utgave 1990 og Sverre Tønnesen, *Regelsett av betydning for studiet av politirett*, Institutt for offentlig rett, Bergen, revidert utgave 1992.

litteratur i spesialfaget politirett i nær 20 år, frem til 1998 da boken vi her jubilerer (*Politirett*) ble utgitt, med påskriften «Til minne om Sverre Tønnesen».

4.2 Politivitenskap og Politihøgskolen

Juridiske fag har stått på studieplanen siden politiutdanningen startet ved konsta-belkurs i Kristiania i 1899. På Statens Politiskole fra 1920 skulle det læres «lov-kunnskap». Men som fag- og etatsskole hadde den ingen akademisk vitenskapelige ambisjoner. Fredriksen påviser at utdanningslederne/studieansvarlige – over flere år – hadde et uttalt ønske om at de som underviste, skulle ha nærhet til praksisfeltet (og en etatstilknytning), og at det skulle utarbeides spesialskevne lærebøker i de juridiske fagene for politiutdanningen. En oppmykning av kravet til etatstilknytning, som det ble åpnet for i politiutdanningsutvalget (NOU 1979: 11), ble i liten grad fulgt opp frem til i dag. Ordningen med at skolens egne lærekrefter skriver lærebøkene i de juridiske fag, står fremdeles sterkt, og som påvist ovenfor har Politiskolen og Politihøgskolen over tid vært selvforsynt med lærerkrefter og pensumlitteratur.⁵⁶

Med sin tverrvitenskapelige forskningsavdeling ble Politihøgskolen på begynnelsen av 2000-tallet en ledende kraft i politivitenskapen i Norge (og mange vil nok også si Norden). I 2004 ble utdanningen akkreditert for bachelorgrad, og i 2006 ble det etablert masterutdanning i politivitenskap. Med den ganske omfattende rettsvitenskapelige produksjonen som fant sted av personer tilknyttet Politihøgskolen, var det kanskje nærliggende å tro at politiretten var en kjærkommen aktør i denne utvikling. Slik var det imidlertid ikke til å begynne med. Det er nærliggende å peke på to årsaker til dette.

Den første er knyttet til at rettsvitenskapen – som politiretten er en del av – er noe spesiell form for vitenskap. Vitenskap definert som systematisk, metodisk og kritisk undersøkelse, studium eller forskning omfatter selvsagt også rettsvitenskapen. Med en definisjon som inneholder at en vitenskap må ha et allmenngyldig innhold som må kunne falsifiseres (en påstand må kunne dokumenteres som absolutt uriktig), faller jussen utenfor. Den er menneskeskapt og nasjonal, og i betydelig grad relativ. Det som var rett i går, behøver ikke være det i dag. For en politivitenskap som ønsket å være internasjonal og forholde seg til trender, årsaker og løsninger på felles problemer og utfordringer innenfor den samme polisiære kulturkrets, ble det komplisert å gi plass til den nasjonale politiretten.

Mens rettsvitenskapen (jussen) normalt ikke har så mye til felles med ulike «-logier» og «-nomier», var det annerledes i «kampen» om politivitenskapen. Årsaken var det mange oppfattet som kriminologenes forsøk på å reservere politivitenskapen for seg selv. Denne monopoliseringen fra kriminologiens side, har kanskje sin årsak i at den hadde «glemt» sin egen tilblivelse som en del av en større vitenskap. Sammenliknet med teologien, medisin og rettsvitenskapen er jo kriminologien for rene barnet å regne. Kriminologien som vitenskap kan

56 Se Steinar Fredriksen, «'Ikke noen universitetsundervisning' Om de juridiske fagene i politiutdanningens historie», i Hjordis Birgitte Ellefsen mfl. (red.), *Kunnskap for et tryggere samfunn? Norsk politiutdanning 1920–2020*. Cappelen Damm Akademisk 2021 s. 397–416, på s. 413–414.

neppe dateres lenger tilbake enn til midten av 1800-tallet.⁵⁷ Men den er – riktig nok den viktigste – del av en større enhet: «kriminalvitenskap», som også består av kriminalretten (strafferett og prosess) og kriminalpolitikken.⁵⁸ Om det var pga. «historieløshet», begrepsfattigdom eller en kombinasjon av dette, overså en at «politivitenskap» ved siden av det man kan kalle «politologien», også besto av politiretten og justis- (eller om man vil) politi-politikken.

Uansett hva som var årsaken, så ble «kampen» sett fra politirettens side verken langvarig eller spesielt blodig. Da kriminologene Paul Larsson, Helene O.I. Gundhus og Rolf Granér redigerte og ga ut boken *Innføring i politivitenskap*,⁵⁹ var politiretten invitert inn med Myhrers «Politiretten – samfunnsbeskyttelse og rettsikkerhet».⁶⁰ Og når Politihøgskolens master i politivitenskap starter opp med sitt introduksjonsemerne, har politiretten også sin selvsagte plass der.

5. Politiretten, internasjonaliseringen og Strasbourg

Politiretten har et nært slektskap og sameksistens med den strafferettslige og straffeprosessuelle lovgivning. Det internasjonale regelverket som utvilsomt har øvet størst innflytelse på norsk strafferettspleie, og dermed også på politiretten i vid forstand, er Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK) og avgjørelser fra Den europeiske menneskerettsdomstol (EMD). Lenge var imidlertid assosiasjonene forbundet med «menneskerettighetsbegrepet» en betydelig sperre for å få etaten til å ta inn over seg at for eksempel EMK hadde noen relevans for politiet.⁶¹

Da Politihøgskolen i 2010 avholdt sin årlige forskningskonferanse med temaet «politiet og menneskerettigheten», var det sågar tjenestepersoner i sentralt lendende stilling i etaten som lurte på hvilken relevans menneskerettighetene hadde for polititjenesten! Selv om det nok var lovlig sent å stille det spørsmålet i 2010, skal en ikke så mange årene tilbake før dette var en ganske alminnelig oppfatning selv blant de klokeste hoder uten tilknytning til etaten.

Den første som for alvor tok opp menneskerettighetenes betydning for straffeprosessen, var Torkel Opsal, som i et avslutningsavsnitt uttaler:

«Likevel må vi ikke ta det lettvent med rettsikkerhetsgarantiene, selv om det kan være irriterende når de mest usympatiske personer påberoper seg de mest sympatiske

57 Se Stephan Hurwitz, *Kriminologi*, 2. utg. G.E.C. Gad, København 1951, s. 39–40.

58 Hurwitz, *op.cit.* s. 19. Se også Johs. Andenæs, «Kriminalitet, kriminologi og strafferett ved inngangen til 1970-årene», *Juristen* 1979 s. 469–477 og «Utviklingslinjer i kriminalpolitikk og strafferett», *Lov og Rett* 1989 s. 311–321.

59 Paul Larsson, Helene O.I. Gundhus og Rolf Granér (red.), *Innføring i politivitenskap*. Cappelen Damm Akademisk 2014.

60 Men dette illustrerte også politirettens begrensning som vitenskap. Da boken også skulle gis ut på svensk og benyttes ved politiutdanningen i Sverige, måtte mitt kapittel «forsvenskes» av jur.dr. Andreas Anderberg, Linneuniversitet, Växjö.

61 Se nærmere artiklene i, og innledningen til, denne antologiens del 7.

prinsipper. Det er uvant for mange i Norden at menneskerettighetene ikke først og fremst beskytter de edle helter og martyrer.»⁶²

Da Johs. Andenæs ti år senere skrev om EMK og norsk straffeprosess, var han ingen glødende ambassadør for EMKs innflytelse. Han avslutter artikkelen slik:

«Når man taler om brudd på menneskerettigheter, er det i første rekke de alvorlige krenkelser som faller i tankene, slik som tortur, fengsling av politiske motstandere, forsvinning av mennesker som følge av dødsskvadroners virksomhet. Slikt er ikke aktuelt hos oss. I forhold til norsk straffeprosess vil konvensjonens betydning stort sett være begrenset til nokså marginale spørsmål, hvor man kan stå ovenfor en vanskelig avveining mellom hensynet til siktedes rettssikkerhet og hensynet til effektivitet og økonomi. Selve menneskerettighetsbetegnelsen gir konvensjonens bestemmelser en moralsk og juridisk autoritet som jeg ikke synes det er full dekning for.»⁶³

Som både Opsahl og Andenæs berører, trengte vi åpenbart en viss tilvenningsperiode for å akseptere at organer utenfor Norge skulle øve innflytelse på hvordan vi forsto og praktiserte våre prosessuelle bestemmelser. Det er også mye som tyder på at korrigeringene fra Strasbourg ble lettere å leve med når «EMK» ble et begrep i seg selv, uten nødvendigvis å bli koblet til de tradisjonelle forestillingene vi hadde om hva «brudd på menneskerettigheter» besto i. Selv om Johs. Andenæs ikke fikk rett i at konvensjonens betydning ville bli «begrenset til nokså marginale spørsmål», betraktes vel EMK i straffeprosessen og politiretten i dag som det den rettelig er; nemlig et normsett med felles **Europeiske Minimums Krav**. Vi er ikke alltid enig i disse kravene, men vi innretter ganske lojalt vår praksis etter dem. Kanskje nettopp fordi de ikke lenger trekker med seg det moralske stigma som var knyttet til «brudd på menneskerettighetene».

Men fremdeles er det nok en fremmed tanke for mange at norsk politis bruk av midler som anes dagligdags i den operative tjenesten, for eksempel håndjern, kan komme til å være i strid med EMK art. 3. En bestemmelse som gjerne betegnes som tortur-bestemmelsen, men som også rammer umenneskelig og nedverdiggende behandling. Det er neppe vanskelig å tenke seg at et tilfelle som i Erdogan-saken⁶⁴ også kunne skjedd i Norge: En lege som ble pågrepet på sin arbeidsplass, ble – uten at det forelå noen rømningsfare – rutinemessig påsatt håndjern i påsyn av både pasienter og kollegaer. Som følge av dette pådro han seg psykiske plager, og Tyrkia ble dømt for overtredelse av EMK art. 3 for forholdet.⁶⁵

Ikke minst gjennom medlemskap i Europarådet og i Schengen-samarbeidet med de stadig nye områder for politisamarbeid, og ved deltakelsen i EUROPOL og påtalesamarbeidet i EUROJUST, knyttes vi til et fellesskap som vil kreve at

62 Torkel Opsahl, «Menneskerettighetene i straffeprosessen» i: Anders Bratholm mfl. (red.), *Lov og frihet: Festskrift til Johs. Andenæs*. Universitetsforlaget 1982 s. 487 flg., på s. 501.

63 Johs. Andenæs, «Den Europeiske menneskerettighetskonvensjon og norsk straffeprosess», *Lov og Rett* 1992 s. 375–387.

64 Erdogan Yagiz mot Tyrkia, dom 6. mars 2007 (klagesak 27473/02).

65 Se om problemstillingen i Tor-Geir Myhrer, *Bastet og bundet*. Universitetsforlaget 2012, på s. 136–157.

den nasjonale politiretten tilpasses en felles europeisk norm. Som et illustrerende eksempel kan vi se på innføringen av elektrosjokkvåpen som maktmiddel i norsk politi.⁶⁶ For ikke så mange år tilbake ville vi sett innføringen av et slikt maktmiddel som et rent internt, politirettslig spørsmål. Slik er det ikke lenger. Europarådet har opprettet sin egen torturovervåkingskomite (CPT) som har til oppgave å overvåke at europarådslandene overholder EMK art 3. I en generell uttalelse fremholder komitéen blant annet:

«The CPT considers that the use of electric discharge weapons should be subject to the principles of necessity, subsidiarity, proportionality, advance warning (where feasible) and precaution. These principles entail, inter alia, that public officials to whom such weapons are issued must receive adequate training in their use. As regards more specifically EDW capable of discharging projectiles, the criteria governing their use should be directly inspired by those applicable to firearms.

In the CPT's view, the use of EDW should be limited to situations where there is a real and immediate threat to life or risk of serious injury. Recourse to such weapons for the sole purpose of securing compliance with an order is inadmissible. Furthermore, recourse to such weapons should only be authorised when other less coercive methods (negotiation and persuasion, manual control techniques, etc.) have failed or are impracticable and where it is the only possible alternative to the use of a method presenting a greater risk of injury or death.»

I lys av foranstående kan det derfor ikke være tvil om at også på politirettens område må vi ta innover oss at den tid er forbi da den rettslige regulering var et rent nasjonalt anliggende.

6. Avslutning

Artikkelen har sitt fokus på de drøye 100 år vi har hatt en statlig politiutdanning. I løpet av denne perioden har politiretten, i alle fall i snever forstand, hatt en utvikling på *reguleringsnivå* som har gått fra nærmest ingen regulering av politiets makt og myndighet til interne instruks, en sen lovregulering og til en situasjon hvor vi må forholde oss til overnasjonale, felleseuropeiske krav for hvordan polititjenesten kan utføres. Det har vært en reise fra den omvendte kardemommelov og til Strasbourg, og vi er neppe ved veis ende!

Som *fag- og rettsfelt* har også utviklingen vært bratt, med viktige historiske merkestener som opprettelsen av politirett på det juridiske embetsstudiet i Bergen i 1977, Politiskolens høgskolestatus i 1992 og – ikke minst – ved rettsfeltets vitenskapelige høydepunkt: utgivelsen av *Politirett* i 1998.

66 Se Politidirektoratets rundskriv 17. desember 2021 – Instruks om bruk av elektrosjokkvåpen i politiet (RPOD 2022-1).

Politimyndighet – politirettens hellige ånd¹

Tor-Geir Myhrer

1. Innledning

Det sies gjerne om «Den hellige ånd» at alle har hørt om den, men ingen har sett den. Noe av det samme kan en si om begrepet «politimyndighet». Det har vært benyttet i politirettslig sammenheng i godt over 100 år uten at det er gitt noen «håndfast» beskrivelse av hva det består i. Begrepet er for det første flertydig: Det brukes dels om organisasjonen og personellet, og da gjerne i bestemt form – politimyndigheten. Men det er også en betegnelse på den myndighet og de fullmakter som politiet har.² Og det er særlig i denne siste betydningen man i hele den perioden begrepet har vært benyttet, har kapitulert overfor oppgaven med å beskrive hva politimyndighet består i, og hvordan den forholder seg til andre typer myndighet og plikter knyttet til politiet. Politilovkomiteen av 1912 sier i sin innstilling fra 1914 følgende på side 51:

En mængde love og forskrifter gir anvisning paa eller forutsætter en medvirkning eller bistand fra politiets side ved ordningen, iverksættelsen eller kontrollen av en mangfoldighet av offentlige foranstaltninger. Navnlig er nytten av den nyere tids forskjelligeartede og detaljerte reformlovgivning i stor utstrækning avhængig av et velordnet og øvet politipersonale.

Man har ikke i vor – og som regel heller ikke i fremmed – lovgivning nogen almindelig bestemmelse om politiets samfunnsfunktion. Og en saadan bestemmelse eller legal definition bør heller ikke søkes optat i en politilov, dels fordi den vanskelig kan bli uttømmende, og dels fordi begrepene om politiets hovedgjøremaal er gjenstand for utvikling og i ikke liten utstrækning avhænger av international opfatning. Som hittil synes dette spørsmåal at kunne overlates til teori og praksis. Politiets opgave kan man nærmere seet sammenfatte i at forhindre, efterspore og forfølge straffbare handlinger, at opretholde den offentlige orden, at yde vern for person og eiendom og idet hele at motvirke og fjerne alt, som medfører fare for samfundets fred og velvære.

Selv om dette først og fremst omhandler hva som skal være politioppgaver, sies det heller ikke noe om hvilken myndighet «et velordnet og øvet politipersonale» skulle ha på de ulike områdene deres inngripen eller medvirkning var ønsket.

1 Artikkelen er basert på en utredning jeg gjennomførte for Politiets Fellesforbund høsten 2022, men er sterkt forkortet og noe omredigert.

2 Se Auglend og Mæland, *Politirett*, 3. utg. Gyldendal Juridisk 2016 s. 463–464.

80 år senere hadde man ikke kommet innholdet i begrepet «politimyndighet» noe nærmere. I Ot.prp. nr. 22 (1994–95) til gjeldende politilov heter det på side 38:

Politimyndighet brukes som betegnelse på den samlede myndighet til å gi påbud og foreta inngrep overfor publikum, om nødvendig med makt, som er særegen for politiet.

Det er i den juridiske teorien skrevet atskillig om begrepet «politimyndighet».³ Ingen av disse bidragene har imidlertid gått i dybden på hvilke myndighetsbeføyelser politimyndigheten gir adgang til, og hvor denne myndigheten er forankret. Denne artikkelen er et forsøk på å gjøre dette, og dermed også svare på den oppgaven som politilovkomiteen for 110 år tilbake overlot til teorien. Artikkelen består av en kort oversikt over noen rettslige og faktiske utviklingstrekk (2), hovedspørsmålet om «hva er politimyndighet?» og det rettslige grunnlaget for myndigheten (3) samt hvordan «politimyndighet» forholder seg til andre typer myndighet og plikter som tilligger politiet (4).

2. Rettslige og faktiske utviklingstrekk

Begrepet «politimyndighet» var et alminnelig benyttet, men altså ikke definert, begrep allerede da politilovkomiteen i 1912–1914 utførte sitt arbeid. Som det følger av sitatet fra innstillingen, må forståelsen av hva man den gang la i begrepet, ha vært preget av datidens samfunn og samfunnsutvikling. Årene fra 1870 til 1920 betegnes gjerne som en rettslig overgangsperiode fordi den preges av stor aktivitet på lovgivningsfronten, også med betydning for politiet. I tillegg til dette skjedde det også en endring i oppfatningen av hvordan offentlig myndighet skulle utøves. Først og fremst slik at myndighetsutøvelsen skulle skje i samsvar med det som var lovgivers formål, og ikke slik den enkelt myndighetsperson selv mente loven burde håndheves.⁴

Den lovgivningen som i denne perioden fikk størst betydning for politiet, var knyttet til straffeforfølgningssfunksjonen gjennom vedtakelse av straffeprosessloven av 1887, og som trådte i kraft i 1890. Den opprettet en egen påtalemyndighet som var uavhengig av domstolene, og integrerte påtalemyndighetens laveste ledd i politiet. Det var et (ikke helt absolutt) krav for ansettelse i påtalemyndigheten at man hadde juridisk embetseksamen, og dette sikret at politidistriktene hadde tilgang på denne kompetansen.⁵ Om den nærmere betydningen av dette,

3 Sigurd Müller, «Om politimyndighet», i *Retts og Rettsal: Festskrift til Rolf Ryssdal*. Aschehoug 1984 s. 347–369. Auglend og Mæland, *Politirett*, 3. utg. Gyldendal Juridisk 2016 s. 463–467. Ragnar L. Auglend, *Handleplikt, kommandomyndighet og lydighetsplikt i operativt politiarbeid*. Gyldendal Juridisk 2016 s. 142–145. Fredriksen og Sand, *Juss for utøvere av begrenset politimyndighet*. Gyldendal 2018 s. 72–74. Fredriksen og Myhrer, *Politirett i et nøtteskall*. Gyldendal Juridisk 2016 s. 61–64.

4 Se nærmere Sverre Flaatten, «Fra politistat til rettsstat», i Heivoll og Flaatten (red.), *Rettslige overgangsformer*. Akademisk publisering 2017.

5 I 1893 var det i Oslo politidistrikt 12 politiembetsmenn i tillegg til politimesteren, jf. Fartein Valen-Senstad, *For lov og rett i 200 år*. Gyldendal Norsk Forlag 1953 s. 319.

se nedenfor. Men straffeprosessloven innebar også endringer – kanskje først og fremst begrensninger i hvordan politimyndigheten kunne anvendes under etterforskningen. Viktigste var det at loven ga mistenkte rettigheter som part, og ikke – som tidligere – noen politiet kunne behandle som en undersøkelsesgjenstand.

Også vedtakelsen av ny straffelov i 1902, som trådte i kraft i 1905, fikk stor betydning for politiet. Viktigste var det at lovens del III om forseelser reduserte omfanget av de tidligere politisaker som var forankret i en rekke politiforordninger fra 1700- og 1800-tallet.⁶ Disse forordningene hadde i stor grad gjort det til en politioppgave å overvåke og reagere på overtredelser også av den sosiale og økonomiske lovgivningen. Ved ikrafttreddelsen av straffeloven 1902 falt dette i stor grad bort.⁷ I tillegg fikk man en straffelovgivning for (politi)forseelsene som var vesentlig bedre tilpasset kravene til forfølgning som fulgte av straffeprosessloven.

På slutten av 1800-tallet og begynnelsen av 1900-tallet ble det også vedtatt en rekke nye lover på ulike forvaltnings- og næringsområder, og i en viss utstrekning med egne tilsynsmyndigheter. Dette innebar at politiet på flere områder ble fritatt for oppgaver og ansvar som etaten tidligere hadde som generell offentlig myndighet. Men tross dette satt politiet igjen med en lang rekke tilsyns- og kontrolloppgaver som ikke var knyttet til primæroppgavene ordenstjeneste og forfølgning av straffbare forhold. I innstillingen fra politilovkomiteen av 1912 er det over 20 sider som beskriver områder hvor politiet enten har et primært eller subsidiært ansvar for å føre tilsyn eller kontroll. Dette er blant annet knyttet til ildsfarlige stoffer, bygningsvesen, hotelldrift, skyssvesen, lotterivirksomhet, smittevern, sinnslidende, fattigvesen og husdyrsykdommer. I tillegg skulle det føres kontroll med næringsvirksomhetenes overholdelse av helligdagslovgivningen og lukningsvedtekter og etterlevelse av kravene om mål og vekt. Det var også en politioppgave dels å kontrollere at de som drev handel, hadde nødvendig tillatelse (kjøpmannsbrev), og det var et særlig politiansvar å kontrollere omsetning av gift, gull og sølv og (selvsagt) av brennevin!

Det er for de tilsyns- og kontrolloppgaver som er beskrevet ovenfor, at det fremvoksende kravet om at offentlig myndighet måtte utøves i samsvar med lovens formål, fikk betydning. Mens politiets tjenestepersoner tidligere i stor grad kunne treffe sine avgjørelser basert på hva de selv anså som rett og rimelig, og bruke den autoriteten som fulgte med uniformen og stillingen til å få beslutningen respektert, ble det i stigende grad et krav om at politimyndigheten i kontroll- og tilsynsøyemed ble benyttet slik at den fremmet formålet i den relaterte lovgivningen. Med det enorme spennet i kontroll- og tilsynsoppgaver som er beskrevet ovenfor, måtte dette selvsagt få betydning for hvem som kunne gis politimyndighet, og dermed adgang til å gripe inn med pålegg og forbud på de ulike områdene. Det var her påtalemyndighetens tjenestepersoner med juridisk embetseksamen fikk betydning.

Norge fikk sin første riksdekkende politilov i perioden 1870–1891 gjennom at lov av 26. mai 1866 om politivæsenet i Christiania i 1870 ble gjort gjeldende for

6 Se nærmere Gert Johan Kjelby, «Doms- og foreleggskompetansen i politisakene», i Heivoll og Flaatten (red.), *Rettslige overgangsformer*: Akademisk publisering 2017 s. 243 flg.

7 Se Fartein Valen-Senstad, *For lov og rett i 200 år*. Gyldendal Norsk Forlag 1953 s. 260.

øvrigte kjøpsteder, og i 1881/1891 også for ladesteder og landkommuner.⁸ Men som nevnt foran ledet blant annet oppryddingen som fulgte med vedtakelse av straffeloven 1902 til behov for en ny politilov. En politilovkomite ble nedsatt i 1912 og avga sin innstilling i 1914. Blant annet som følge av uenighet om hvem som skulle betale for politiet – staten eller kommunene – drøyde det med vedtakelsen. 6. februar 1920 ble det imidlertid gitt «Alminnelig instruks for rikets polititjenestemenn» (politiinstruksen), som senere fikk sin lovmessige forankring i § 38 i politiloven av 1927. Alle politilovene, fra 1927, 1936 og gjeldende lov fra 1995, har regulert *hvem* som har politimyndighet, *hvordan* den erverves, og *hvor* den gjelder. Alminnelig politimyndighet har i alle lovene vært knyttet til dem som utfører den egentlige polititjenesten, men fram til 1976 var det et skille mellom overordnede og underordnede tjenestepersoner. Hvor grensen mellom gruppene ble trukket, er noe uklart, men politimester, politiinspektør, politiadjutant, politifullmektig og lensmann hørte i alle fall til gruppen overordnede. Disse fikk politimyndighet i sitt distrikt ved ansettelsen, mens tjenestepersoner i gruppen underordnede måtte meddeles dette av politimesteren etter en individuell vurdering. Først ved lovendring i 1976 fikk alle fast ansatte tjenestepersoner politimyndighet ved ansettelsen, og den gjaldt fra da av også i hele riket. Fra 1995 fikk også de som ble ansatt, midlertidig politimyndighet ved ansettelsen.⁹

Bakgrunnen for forskjellen som er beskrevet ovenfor, er selvsagt å finne i at utdannings- og kunnskapsnivået hos de underordnede tjenestepersonene på begynnelsen av 1900-tallet og fremover var forholdsvis lavt. At politimyndighet måtte meddeles særskilt, var en måte å kontrollere at tjenestepersonen oppfylte et minimum av polisært kunnskapsnivå. I den første proposisjonen til politiloven 1927¹⁰ sies det således:

Man er enig med Politilovkomiteen i, at bestemmelsen, bør gjelde lensmannsbetjenter, når disse skal utføre polititjeneste. I en rekke av de innkomne uttalelser til Politilovkomiteens utkast er det fremholdt at efterforskningen i landdistriktene nu i stor utstrekning utføres av lensmannens betjenter, men at disse ofte mangler forutsetningene for å kunne utføre arbeidet tilfredsstillende. Ved en bestemmelse om, at lensmannens betjenter må tildeles politimyndighet, vil politimesteren, gis anledning til å føre kontroll med, at der kun antas skikkede personer. Fylkesmannen vil da ikke meddele lensmannsbetjenter autorisasjon, før politimesteren har truffet bestemmelse om hvorvidt vedkommende kan meddeles politimyndighet.

Både den generelle økning i utdanningsnivået i befolkningen, og ikke minst opprettelsen av Politiskolen i 1920, ledet selvsagt til en vesentlig forbedring av kunnskapsnivået og ferdighetene hos tjenestepersonene utover på 1900-tallet.

8 Se nærmere Gert Johan Kjølby, «Doms- og foreleggskompetansen i politisakene», i Heivoll og Flaatten (red.), *Rettslige overgangsformer*. Akademisk publisering 2017 s. 275.

9 Jf. politiloven § 20 første ledd og Ot.prp. nr. 22 (1994–95) s. 38 og 68 hvor det fremgår at kravet om fast ansettelse er borte.

10 Ot.prp. nr. 59 (1920) *Om lov om politiets ordning m. v.* s. 266.

Krigen og okkupasjonstiden 1940–45 førte imidlertid til en stor manko på tjenestepersoner, og først i 1958 ble utdanningen fra Politiskolen satt som vilkår for fast ansettelse. I 1976, blant annet foranlediget av opprettelsen av landsdelsordningen, var imidlertid tiden moden for å gjøre endringer i reglene om erverv av politimyndighet (politiloven 1936 § 15). I Ot.prp. nr. 60 (1975–76)¹¹ side 6–7 fremholdes blant annet:

Det foreslås en ny ordning, hvoretter alle embets- og tjenestemenn i politi- og lensmannsetaten skal ha politimyndighet i kraft av sin stilling, likesom myndigheten ikke skal være geografisk avgrenset. Dette vil være den mest praktiske ordning spesielt for de tilfelle hvor tjenestemennene disponeres utenfor eget distrikt.

De overordnede tjenestepersonene i politiet, herunder de med påtalemyndighet, har alltid i meget liten grad gjort bruk av sin politimyndighet som ledd i den fysiske og operative opprettholdelsen av ro og orden. Men frem til ca. 1970-tallet bidro både organiseringen av politiet, overordningsforholdet og ikke minst deres juridiske kompetanse til at de også kunne øve innflytelse på og kontrollere denne operative bruken av politimyndigheten. For utøvelse av politimyndighet på etterforskningsområdet og på ulike forvaltningsområder som politiet var tillagt, var utøvelsen av politimyndigheten mer direkte.

Fra 1970-tallet og utover endret dette seg av flere grunner. For det første ledet en sterk økning i antall straffesaker til at politijuristene i det alt vesentlige måtte konsentrere seg om dette. I sin artikkel «Politioppgaver og påtaleoppgaver» fra 1974¹² uttrykker Ragnar Hauge en bekymring om denne utviklingen:

Det er innlysende at dette ikke har skjedd uten konsekvenser. Den meget sterke økningen i strafferettslige oppgaver – oppgaver som ifølge loven må ivaretas av politiembetsmennene i egenskap av representanter for påtalemyndigheten og som de derfor bare i begrenset utstrekning kan delegere til tjenestemennene – har måttet skje på bekostning av deltakelsen i andre oppgaver. Selv om politiembetsmennene måtte ønske det, er deres tid og mulighet til å konsentrere seg om andre oppgaver sterkt begrenset. Økningen i de strafferettslige oppgaver – uten noen tilsvarende økning i antallet embetsmenn – har ført til at politiembetsmennenes rolle som påtalemyndighet har blitt mer og mer dominerende, og at ivaretagelse av de politimessige oppgaver til gjengjeld har måttet skyves til siden. Men fordi også politioppgavene må ivaretas – og politiembetsmennene i mindre grad har anledning til å ivareta dem – innebærer utviklingen samtidig at tjenestemannssjiktets rolle når det gjelder å ivareta de ordensmessige oppgaver er blitt mer selvstendig.

11 Ot.prp. nr. 60 (1975–76) *Om lov om endringer i lov av 13. mars 1936 nr. 3 om politiet* (Lov 17. desember 1976 nr. 98).

12 Ragnar Hauge, «Politioppgaver og påtaleoppgaver – noen synspunkter på utviklingen innfor norsk politi», *Nordisk Tidsskrift for Kriminalvitenskap* 1974 s. 210–223.

Fra midten av 1980-tallet har organisatoriske endringer ytterligere bidratt til å fjerne juristene i politiet fra oppgavene hvor utøvelse av politimyndighet er særlig aktuelt. I stor grad har imidlertid dette blitt kompensert gjennom en betydelig kompetanseheving hos de politiutdannede tjenstepersonene. Da Hauge skrev sin artikkel for ca. 50 år siden, besto gruppen politiutdannede av personer med ett år teoretisk, etats- og erfaringsbasert politiutdanning. I dag har det store flertallet av de tjenstepersonene som utgjør politistyrken, en treårig bachelorutdanning. En betydelig andel av disse har også gjennomgått én eller flere av de ca. 90 etter- og videreutdanningene som tilbys ved Politihøgskolen, eller har gjennomført relevant utdanning ved andre læresteder. Denne økte kompetansen har vært nødvendig for å sette tjenstepersonene i stand til utføre en kvalitativt bedre polititjeneste i et vesentlig mer komplisert samfunn enn for 50 år siden, men den har i stor grad også utliknet det formelle kunnskapsgapet mellom de politiutdannede og juristene i politiet.

3. Hva er politimyndighet?

3.1. Begrepet «politimyndighet»

Det følger av fremstillingen i punkt 2 at i de over hundre år man har benyttet begrepet «politimyndighet» i lovgivningen, har man kapitulert overfor oppgaven med å gi en konkret og uttømmende definisjon av hva politimyndighet er. Når det ikke er mulig å gi noen legaldefinisjon av hva politimyndighet er, er årsaken dels at begrepet er flertydig, jf. foran i 1, men også at det som betegnelse på myndighet og kompetanse i seg selv både er *innholdsløst* og *dynamisk*, slik det også har kommet til uttrykk i utredningen med utkast til gjeldende politilov¹³ del IV side 11:

I og med at politimyndigheten vil være summen av alle de beføyelsene politiet til enhver tid er tillagt gjennom lov eller sedvane, kan det vanskelig angis noen tilnærmet uttømmende, presis og dagsaktuell definisjon. For øvrig får en slik begrepsbestemmelse liten selvstendig verdi, da det nærmere innholdet vil være bestemt av gjeldende lovgivning og rådende samfunnsforhold på det aktuelle tidspunkt.

Med at begrepet er *innholdsløst* siktes til at det ikke noe sted i lovgivningen finnes noen bestemmelse som sier «politimyndighet gir adgang til å forta / beslutte xx». Nærmest kommer politiloven § 4, men også her må man søke i de enkelte paragrafene i lovens kapittel II for å finne ut hva politimyndigheten gir adgang til. At innholdet i begrepet er *dynamisk*, refererer seg til at innholdet både har endret seg og vil endre seg over tid, fordi samfunnsforholdene og organiseringen av den offentlige forvaltning gjør at det vil variere hvilken myndighet som er lagt til politiet. Trolig er totalinnholdet av politimyndigheten mindre i dag enn

¹³ Utkast til ny lov om politiet med motiver. Utarbeidet av Ragnar L. Auglend mfl. etter oppdrag fra Justisdepartementet, april 1991.

Politirettslige tekster inneholder sentrale fagartikler fra hele politirettens historie.

I 2023 er det 25 år siden Auglend, Mæland og Røsandhaug utga *Politirett*. Over mer enn 1000 sider behandlet boken store deler av den rettslige reguleringen av politietaten og dens oppgaver. Bokens tre utgaver har vært lærebok for studenter, og standardverket for tjenestepersonellet i etaten og alle med interesse for politirett. Med atskillig rett må boken anses som grunnlaget for, og startskuddet til, den etterfølgende enorme politirettslige utviklingen. *Politirettslige tekster* markerer og jubilerer utgivelsen fra 1998, med flere nyskrevne artikler og 47 utvalgte tidligere publiserte fagartikler over sentrale politirettslige emner. Artiklene er tematisk ordnet, introdusert og kommentert av redaktørene, og inneholder henvisninger til relevant litteratur.

Redaktørene er Tor-Geir Myhrer, professor emeritus dr.juris. fra Politihøgskolen, og Gert Johan Kjelby, professor ph.d. ved Universitetet i Stavanger og professor II ved Universitetet i Bergen og Politihøgskolen.

 Universitetsforlaget

ISBN 978-82-15-06371-3

