

HILD RØNNING
POLITI OG SKJØNN

SETT I LYS AV RETTSLIGE RAMMER



MENNESKERETTIGHETER
LIKHEIT LEGALITET
FORSVARLIG SAKSBEHANDLING
OBJEKTIVITET SAKLIGHET



Universitetsforlaget

POLITI OG SKJØNN

Hild Rønning

POLITI OG SKJØNN

sett i lys av rettslige rammer

UNIVERSITETSFORLAGET

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

ISBN 978-82-15-03429-4

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

Omslag: Stian Hole

Sats: ottaBOK

Trykk og innbinding: Aksell AS

Boken er satt med: Dante MT Std 11/13

Papir: 100 g Amber Graphic 1,25



Forord

Som patruljerende politi må man foreta vurderinger av situasjoner man står overfor, ha kunnskap om regelverket som gjelder for politiets myndighetsutøvelse, og ta stilling til om man vil bruke den myndighet loven gir, og i så fall på hvilken måte. Disse vurderingene må ha et faglig fundament og kan da omtales som skjønn. Politiyrket er en profesjon, og et kjennetegn ved profesjoner er at bruk av skjønn er fremtredende. Politiet er i utstrakt grad rettslig styrt, og tema for denne boken er politiets skjønnsutøvelse sett i lys av rettslige rammer. Boken bygger på min ph.d.-avhandling «Politi og skjønn – en studie av politibetjentes skjønnsutøvelse i ordenstjeneste sett i lys av rettslige rammer».

Gjennom mine år som underviser ved Politihøgskolen har jeg ofte hørt studenter og fagansatte gi uttrykk for at skjønn er subjektivt og vanskelig. Jeg håper denne boken kan virke klargjørende i så måte. Jeg har også hørt mange si at det er vanskelig å begrunne skjønnsmessige valg. Det var ikke min erfaring da jeg fulgte et utvalg politibetjenter i tjeneste som en del av mitt doktorgradsarbeid. Politibetjentenes tanker om sin skjønnsutøvelse danner grunnlaget for denne boken. Tusen takk til alle dere politibetjenter som møtte meg med åpenhet og ærlighet om deres skjønnsmessige vurderinger. Jeg vil også takke Det juridiske fakultet ved Universitetet i Tromsø, Norges arktiske universitet, og mine veiledere, Tor-Geir og Eva Marie, som hadde tro på min idé om å koble empiriske studier og juridisk metode. Videre vil jeg rette en stor takk til politistudenter og kolleger som gjennom mange år har stilt spørsmål, delt sine tanker og erfaringer og vært villige til å diskutere skjønn med meg. Tusen takk til Politihøgskolen som har hatt tro på mitt prosjekt og latt meg jobbe med dette.

Utdanning er et sentralt virkemiddel for å ivareta rettssikkerheten, og det er naturlig for meg å reflektere over hva funnene etter ph.d.-arbeidet

kan bety for innholdet i politiutdanningen og eventuell annen opplæring i patruljetjeneste. For min egen del har innhenting og tolkning av det empiriske materialet økt min mulighet til å gjøre situasjoner og vurderinger betydelig klarere. Jeg har fått bekreftet fra studentene som har vært ute i praksis at de kjenner seg igjen i de situasjoner jeg beskriver, og de hensyn skjønnsutøvelsen begrunnes med. Min bevissthet og kunnskap om hvilke rettslige rammer som regulerer politiets tjenesteutøvelse, har også økt betraktelig, og det har i sin tur fått frem hvilke omstendigheter det er saklig å tillegge vekt, og hvilke som må anses som utenforliggende. Ved å kartlegge mangfoldet av hensyn som kan komme i betraktning, og sakligheten av disse, kan politistudenter lære seg å kjenne igjen aktuelle momenter og håndtere eventuelle utfordringer som ligger i dem. Dette kan bidra til å sikre at det er de samme normene som styrer politiets patruljetjeneste. Forhåpentlig kan arbeidet også i en videre sammenheng danne grunnlag for å bedre opplæringen av politistudenter og politibetjenter, og i neste omgang utøvelsen av tjenesten.

Tusen takk til Universitetsforlagets redaktører Kristiane Solvin, Mina Hennem Mohseni og Astrid Marie Grov for kyndig veiledning, gode råd og heiarop underveis i prosessen med å gjøre ph.d.-avhandlingen om til en fagbok.

Til sist: en ekstra takk til min kjære følgesvenn, Hagbart. Også denne er til deg.

Bodø, mai 2023

Hild Rønning

Innhold

FORORD	5
KAPITTEL I	
INNLEDNING, «POLITI OG SKJØNN»	13
1.1 Bokens emne: politiets skjønnsutøvelse i patruljetjeneste sett i lys av rettslige rammer	13
1.1.1 En hendelse	13
1.1.2 Bokens formål og sentrale problemstillinger	13
1.1.3 Skjønnets rolle i politiets myndighetsutøvelse	15
1.1.4 Rettssikkerhet som omdreiningspunkt	16
1.1.5 Om doktorgradsstudiet boken bygger på	17
1.2 Definisjoner	20
1.2.1 Politibetjent	20
1.2.2 Patruljetjeneste	20
1.2.3 Inngrep	21
1.2.4 Myndighetsutøvelse og makt	21
1.2.5 Rettsregler og rettsprinsipper	23
1.3 Avgrensninger	24
1.4 Veien videre	24
1.4.1 Generell informasjon	24
1.4.2 Skjønn og dets rettslige rammer	25
1.4.3 Saksbehandling	25
1.4.4 Inngripen og gjennomføring	25
1.4.5 Anmeldelse og annen forfølgelse	26
1.4.6 Kompetanse og kvalitetssikring	26
1.4.7 Oppsummering og avsluttende betraktninger	26

KAPITTEL 2

SKJØNN OG DETS RETTSLIGE RAMMER	27
2.1 Nærmere om skjønn	27
2.1.1 Skjønnen begrenses av rettsnormer	27
2.1.2 Faktumskjønn	28
2.1.3 Lovbundet skjønn (rettsanvendelsesskjønn)	28
2.1.4 Diskresjonært skjønn.	29
2.1.5 Kontroll med politibetjentenes skjønnsmessige vurderinger	30
2.2 Rettslige rammer	31
2.2.1 Grunnleggende krav til offentlig myndighetsutøvelse.	31
2.2.2 Legalitet	34
2.2.3 Saklighet.	34
2.2.4 Likhet	37
2.2.5 Objektivitet	38
2.2.6 Nødvendighet	39
2.2.7 Subsidiaritet – «minste middel»	41
2.2.8 Forholdsmessighet.	43
2.2.9 Forsvarlighet	45
2.2.10 Oppportunitet	46
2.2.11 Forutberegnelighet	49
2.2.12 Hensynsfullhet.	51
2.2.13 Forsvarlig saksbehandling.	51
2.2.14 Kontradiksjon	52
2.2.15 Effektivitet	53
2.3 Vern mot lovbrutere	54

KAPITTEL 3

SAKSBEHANDLING	55
3.1 Innledning	55
3.1.1 En hendelse	55
3.1.2 Saksbehandling	56
3.1.3 Formålet med kapitlet.	57
3.1.4 Rettssikkerhet som omdreiningspunkt	57
3.2 Utvelgelse og utredning.	58
3.2.1 Informasjonsinnsamling ved patruljetjeneste	58
3.2.2 Skjønnsmessige vurderinger knyttet til utvelgelse og utredning.	59

3.3	Bevisvurdering	79
3.3.1	Hva kan man legge til grunn?.	79
3.3.2	Skjønnsmessige vurderinger knyttet til bevisvurderingen	82
3.4	Informasjon	86
3.4.1	Informasjon som del av patruljetjenesten	86
3.4.2	Skjønnsmessige vurderinger knyttet til informasjon	89
3.5	Vedtak fattes.	91
3.6	Begrunnelse	92
3.6.1	Begrunnelse som del av patruljetjeneste	92
3.6.2	Skjønnsmessige vurderinger tilknyttet begrunnelse	92
3.7	Notoritet.	96
3.7.1	Notoritet som del av patruljetjenesten	96
3.7.2	Skjønnsmessige vurderinger knyttet til notoritet	97
3.8	Klageadgang og opplysning om den.	108
3.9	Oppsummering	109

KAPITTEL 4

POLISLÆR INNGRIPEN	111
4.1 Innledning	111
4.1.1 En hendelse	111
4.1.2 Formålet med kapitlet.	111
4.1.3 Rettssikkerhet som omdreiningspunkt	112
4.2 Vurderingstema I – inngripen.	113
4.2.1 Innledning	113
4.2.2 Skjønnsmessige vurderinger – inngripen.	114
4.3 Vurderingstema II – middel.	127
4.3.1 Rettslige rammer – middel	127
4.3.2 Skjønnsmessige vurderinger – middel	134
4.4 Vurderingstema III – eksponering	161
4.4.1 Skjønnsmessige vurderinger – eksponering.	161
4.5 Vurderingstema IV – makt	166
4.5.1 Skjønnsmessige vurderinger – makt.	166
4.6 Vurderingstema V – håndjern.	179
4.6.1 Skjønnsmessige vurderinger – håndjern	179
4.7 Vurderingstema VI – varighet.	188

4.7.1	Skjønnsmessige vurderinger – varighet av aktuelt inngrep	188
4.8	Oppsummering	196
KAPITTEL 5		
ANMELDELSE OG ANNEN FORFØLGELSE		197
5.1	Innledning	197
5.1.1	En hendelse	197
5.1.2	Formålet med kapitlet.	197
5.1.3	Rettsikkerhet som omdreiningpunkt	198
5.1.4	Politiets rett og plikt til å forfølge antatt straffbare forhold.	199
5.2	Skjønnsmessige vurderinger av spørsmålet om anmeldelse og annen straffeforfølgelse	207
5.2.1	Innledning	207
5.2.2	Momenter tilknyttet situasjonen	207
5.2.3	Momenter tilknyttet personen	214
5.2.4	Momenter tilknyttet politiet.	225
5.3	Oppsummering	235
KAPITTEL 6		
KOMPETANSE OG KVALITETSSIKRING.		237
6.1	Innledning	237
6.1.1	Etter en hendelse	237
6.1.2	Kompetanse og kvalitetssikring	238
6.1.3	Rettsikkerhet som omdreiningpunkt	239
6.1.4	Formål med kapitlet og veien videre	240
6.2	Fagkompetanse	240
6.2.1	Utdanning og veiledning.	240
6.2.2	Oppøvelse av skjønn	241
6.2.3	Kunnskapsøking og -søking	244
6.3	Styring av skjønn	245
6.3.1	Innledning	245
6.3.2	Forhåndsstyring	245
6.3.3	Måltall.	246
6.4	Kvalitetssikring.	247
6.4.1	Rettslige rammer for kvalitetssikring.	247
6.4.2	Kvalitetssikring i patruljen eller av overordnet	248
6.4.3	Kvalitetssikring gjennom påtalemyndigheten.	251
6.5	Oppsummering	253

KAPITTEL 7	
OPPSUMMERING OG AVSLUTTENDE BETRAKTNINGER	254
7.1 Innledning	254
7.2 Saksbehandling	254
7.2.1 Innledning	254
7.2.2 Utvelgelse og utredning	255
7.2.3 Informasjon	256
7.2.4 Begrunnelse	257
7.2.5 Notoritet	257
7.3 Inngripen og gjennomføring	260
7.3.1 Innledning	260
7.3.2 Inngripen	260
7.3.3 Middel	261
7.3.4 Eksponering	263
7.3.5 Makt	263
7.3.6 Håndjern	265
7.3.7 Varighet	266
7.4 Anmeldelse og annen forfølgelse	267
7.5 Kompetanse og kvalitetssikring	270
7.6 Forebygging som gjennomgående element	271
7.7 Avsluttende betraktninger	273
7.8 Veien videre	277
LITTERATUR	282
LOVREGISTER	289
DOMSREGISTER	295
STIKKORDREGISTER	297

KAPITTEL 1

Innledning, «Politi og skjønn»

1.1 BOKENS EMNE: POLITIETS SKJØNNSUTØVELSE I PATRULJETJENESTE SETT I LYS AV RETTSLIGE RAMMER

1.1.1 En hendelse

Du er på jobb som politibetjent når det kommer inn melding om bråk og slåssing utenfor et utested i sentrum. Du og din kollega rykker ut til stedet, og på veien dit snakker dere om hva som kan vente dere. Ved ankomst ser dere flere personer i en klynge der noen slår og sparker rundt seg mens de roper høylytt, og andre drar i dem som fremstår som aggressive. Dere bestemmer dere for å gripe inn, skille partene og forsøke å finne ut hvem de involverte er, hva som har skjedd, og hvorfor. Deretter vil dere ta stilling til hva som skal skje videre med de involverte. Du tenker at her blir det sannsynligvis nødvendig å anvende makt for å få kontroll på personene, kanskje sette på håndjern, og trolig må noen tas med inn til politistasjonen eller i alle fall vises bort fra stedet. Du tror også at det kan bli aktuelt å anmelde noen av de involverte for ordensforstyrrelse eller kroppskrenkelser.

1.1.2 Bokens formål og sentrale problemstillinger

Poenget med hendelsen ovenfor er å illustrere at man som politi i patruljetjeneste må foreta en rekke vurderinger under håndteringen av et oppdrag.

Det første spørsmålet politiet gjerne må ta stilling til, er om man skal gripe inn i situasjoner som meldes inn til politiet, eller som man selv

observerer. Om politiet velger å gripe inn, blir neste spørsmål hvordan det skal gjøres. Hvilke midler er aktuelle å benytte seg av, og er det nødvendig å anvende fysisk makt? Hvilke maktmidler er i så fall aktuelle, og på hvilken måte skal de anvendes? Ved en rekke oppdrag vil det oppstå mistanke om straffbare forhold, og det oppstår følgelig spørsmål om dette bør eller skal forfølges.¹

Alle disse vurderingene er av skjønnsmessig karakter. Å utøve skjønn er et særtrekk ved politiyrket.² Skjønn er et annet ord for vurdering,³ og det som skiller begrepene skjønn og vurdering, er at skjønn kan sies å ha en faglig tilknytning. En forutsetning for å utøve et godt skjønn er dermed at man har solid faglig kunnskap. For politiets del vil den faglige tilknytning blant annet være til regelverket. I denne boken er det snakk om skjønn i en juridisk kontekst, det vil si skjønn som kan knyttes til regelverket og de juridiske rammer som gjelder for politiets virksomhet. Lovgiver har gjennom lovverket som regulerer politiets virksomhet, gitt politiet tillatelse til å foreta skjønnsmessige vurderinger innenfor visse rammer. Disse rammene sier noe om hvilke hensyn som kan tillegges vekt ved skjønnsmessige vurderinger. Bokens hovedformål er å få frem hvilket rom for skjønn politibetjenter i patroljetjeneste har, gjennom å belyse hvilke hensyn som kan tillegges vekt i skjønnsutøvelsen, sett i lys av rettslige rammer. Boken bygger i det alt vesentlige på funn fra doktoravhandlingen min, «Politi og skjønn – en studie av politibetjentes skjønnsutøvelse i ordenstjeneste sett i lys av rettslige rammer».⁴ I doktorgradsarbeidet undersøkte jeg hvordan et utvalg politibetjenter utøvde skjønn i patroljetjeneste, hvordan de rettslige rammer som gjelder aktuell myndighetsutøvelse, er å forstå, hvordan politibetjentenes praksis forholdt seg til disse rettslige rammene, samt hvilke konsekvenser politibetjentenes praksis kan ha for borgernes rettssikkerhet.

Politiretten tilhører forvaltningsretten, hvilket medfører at alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper kommer til anvendelse. Ettersom politiloven gjelder et begrenset felt innenfor forvaltningsretten, anses politirett som spesiell forvaltningsrett.

Boken berører skjønnsutøvelse knyttet til ulike trinn i en oppdragsløsning. Med oppdragsløsning menes håndteringen av oppgaven(e) politiet

1 Om skillet mellom polisiære og straffeprosessuelle tiltak, se Spurkland, 2014.

2 Ot.prp. nr. 22 (1994–1995), del III, punkt 1.2.1.

3 Se <https://jusleksikon.no/wiki/Skjønn> og Auglend, Mæland, 2016, s. 164.

4 Rønning, 2017.

er satt til å løse innenfor politiets patruljetjeneste.⁵ Hvilke hensyn som kan tillegges vekt i de skjønnsmessige vurderingene, avklares, relatert spesielt til spørsmålene om

- saksbehandling (kapittel 3)
- inngripen (kapittel 4)
- valg av middel⁶ (kapittel 4)
- bruk av makt (kapittel 4)
- straffefølgelse (kapittel 5)

Politibetjenters fagkompetanse og den umiddelbare kvalitetssikring av myndighetsutøvelsen i patruljetjeneste behandles dernest (kapittel 6). Fagkompetanse tas med fordi den antas å ha betydning for skjønnsutøvelsen. Kvalitetssikring inkluderes fordi den umiddelbare kontroll som gjennomføres før tjenestehandlingen er påbegynt, eller fullført, kan virke inn på aktuell beslutning. Oppsummering og betraktninger av behovet for utvikling fremover behandles avslutningsvis (kapittel 7).

1.1.3 Skjønnsnets rolle i politiets myndighetsutøvelse

Politiyrket er en profesjon, og vurderinger tilknyttet regelverket særpreger profesjonsutøvelsen. Profesjonelt arbeid beskrives nettopp ofte som skjønnsbasert. Det handler om en type praksis der man anvender generell kunnskap, nedfelt i handlingsregler, overfor enkelttilfeller, og hvor skjønn inngår som en nødvendig del.⁷

Regelverket som regulerer politiets virksomhet, kan anses som generelle handlingsregler som brukes i enkelttilfeller, hvor det ved skjønnsutøvelsen er viktig at den enkelte politibetjent har et klart verdimessig fundament.⁸ Et formål med å lovfeste målet for politiets virksomhet gjennom politiloven var nettopp å klargjøre politiets verdimessige

5 Disse områdene sammenfaller med aktuelle områder i det empiriske materialet som ligger til grunn for denne boken.

6 Selv om det riktignok kan være kort tid mellom inngripen og valg av middel, behandles disse adskilt, da beslutningene faller etter hverandre i tid og reguleres av ulike bestemmelser.

7 Grimen, Molander, 2008, s. 179.

8 Ot.prp. nr. 22 (1994–1995), del III, punkt 1.2.1.

grunnlag.⁹ Politiet er i utstrakt grad styrt av regler og omtales ofte som «lovens lange arm». Boken vil si noe om hvor lang og kraftfull denne armen er. Skjønn behandles nærmere i kapittel 2.

1.1.4 Rettssikkerhet som omdreiningspunkt

Det fremgår av politiloven § 1 2. ledd at politiet gjennom forebyggende, håndhevende og hjelpende virksomhet skal være et ledd i samfunnets samlede innsats for å fremme og befeste borgernes rettssikkerhet, trygghet og alminnelige velferd for øvrig. Myndighetsrollen er ikke noe mål i seg selv, kun et redskap for å trygge sikkerheten og velferden i samfunnet.¹⁰

I boken er det et gjennomgående søkelys på rettssikkerhet. Rettssikkerhet er ikke et entydig begrep og brukes til dels veldig forskjellig. Innen forvaltningsområdet er det imidlertid enighet om at begrepet blant annet inneholder beskyttelse mot overgrep og vilkårlighet fra myndighetenes side, mulighet for å kunne forutberegne sin rettsstilling samt forsvare sine interesser. I dette ligger krav til saksbehandling og respekt for regler ved utøvelse av myndighet.¹¹

Rettssikkerhetsbegrepet anses også å omfatte vern om den personlige integritet og sikkerhet, det vil si beskyttelse mot fysiske anslag mot den enkeltes liv, helse og eiendom. Videre inngår gjerne retten til å få være i fred og ikke bli plaget av andre (vern mot lovbrutere).¹² Med sin myndighet og sitt aksjonspotensial er politiet det organ som er best skikket til å gi beskyttelse mot anslag overfor liv, helse og eiendom.¹³

Disse innholdskomponentene i rettssikkerhetsbegrepet medfører forpliktelse for politiet og gir rettigheter til den som politiets inngripen rettes mot. Skjønnsutøvelse kan representere en utfordring for rettssikkerheten fordi skjønn ikke er så tydelig regulert, og motstridende hensyn kan gjøre seg gjeldende. På den ene siden står politiets behov for å gripe inn i en situasjon og løse et oppdrag, gjerne i form av spontane

9 Ot.prp. nr. 22 (1994–95) s. 13, hvor det også fremkommer at rettssikkerhet for den enkelte, sammen med vern om samfunnsinteresser og service og hjelp til befolkningen, er sentrale behov politiet skal tilfredsstille.

10 Ot.prp. nr. 22 (1994–1995), del III, punkt 1.2.1.

11 Eckhoff, Smith, 2014, s. 56 flg.

12 Auglend, Mæland, 2016, s. 261–262.

13 Ot.prp. nr. 22 (1994–1995), del III, punkt 1.2.1.

handlinger, mens vi på den annen side har privatpersoners interesse i ikke å bli utsatt for politiets inngripen.

Gjennom lovfesting tydeliggjøres politiets oppgaver, herunder til dels hva som kan tillegges vekt ved vurdering av inngripen, valg av middel og måte å gjennomføre tjenesten på. Likevel er politiets skjønnsrom betydelig, og det kan lede til bekymring for manglende forutberegnelighet, myndighetsmisbruk eller forskjellsbehandling.¹⁴ Spørsmålet om å trygge borgernes rettssikkerhet og rettsvern er kommet sterkt i fokus.¹⁵

I et rettssikkerhetsperspektiv er det derfor sentralt at de hensyn politibetjenter tillegger vekt ved utøvelsen av politimyndighet holder mål. Med dette menes at hensynene som tillegges vekt, kan forsvares fordi de kan knyttes til formålet med politiets virksomhet, politiets oppgaver og de konkrete krav regelverket stiller.

Når man med rettssystemets hjelp gjør inngrep i mange menneskers rettigheter og påvirker deres liv på en omfattende måte, er det nødvendig å forstå hvordan systemet fungerer, hvilke effekter det har, og hvor omfattende det er på grasrotnivå.¹⁶ Først ved en undersøkelse av praksis er det mulig å se om de hensyn politibetjentene tillegger vekt, er i samsvar med de interesser og verdier som skal ivaretas gjennom de rettslige rammene.¹⁷ I løpet av doktorgradsarbeidet fikk jeg svar på hvilke hensyn et utvalg politibetjenter tiller vekt under utøvelse av myndighet i patruljetjeneste, og hvorvidt disse samsvarer med de rettslige rammer eller ikke. Disse funnene danner grunnlaget for innholdet, spesielt i kapitlene 3–7.

1.1.5 Om doktorgradsstudiet boken bygger på

De aller fleste vil nok være enige i at det er spesielt viktig at reglene som styrer politiets virksomhet, blir overholdt, ettersom politiet kan anvende inngripende midler overfor enkeltmennesker, herunder ved bruk av makt. Men er det slik at de momentene politibetjenter tillegger vekt ved beslutninger om myndighetsutøvelse, samsvarer med det regelverk som styrer politiets virksomhet? Jeg har siden 1999 undervist i juridiske fag

14 Se om bekymringer for politibetjentenes utvelgelseskriterier i Gjerdrum, 1977.

15 Auglend, Mæland, 2016, s. 164.

16 Ervasti, 2000, s. 579.

17 Gjerdrum påpeker behovet for empiriske undersøkelser for å få kunnskap om hvordan politiet velger ut hvilke straffbare handlinger det reageres mot, se Gjerdrum, 1977.

ved Politihøgskolen, og siden 2012 har jeg også veiledet politistudenter som har anvendt juridisk metode i sin bacheloroppgave. Ved flere anledninger har det kommet uttalelser fra politifaglærere, politibetjenter og politistudenter som tyder på at det ute i etaten har rådet en oppfatning om at den rettslige regulering er underordnet i patruljetjenesten, og at skjønnsutøvelse er løsrevet fra det rettslige. Det har kommet uttalelser om at sunn fornuft og magefølelse i stor grad styrer skjønnsutøvelsen. Det er studenter som har fortalt at de i praksisåret har fått beskjed om å glemme det de har lært på skolen, for det er noe annet som gjelder i praksis. De har også fortalt at de har møtt på holdninger om at regelverket er til hinder for den gode tjenestehandling, herunder både det å være effektiv og kunne være et medmenneske. En erfaren politifaglærer jeg jobbet med tidligere, uttalte ved flere tilfeller: «Spør tjenestemannen ute på gata hva som styrer hans arbeid, og han svarer: Sunn fornuft!» En forskerkollega ved Politihøgskolen fikk høre fra en politibetjent: «Man kan fint klare seg i dette yrket uten en eneste paragraf. Det hele går på sunt bondevett.»¹⁸

Med denne bakgrunn ble jeg nysgjerrig på hvordan politibetjenter utviser skjønn ved utøvelse av myndighet, herunder hvilke hensyn de tillegger vekt ved myndighetsutøvelsen, samt hvordan dette forholder seg til de rettslige rammene. Og selv om senere års uttalelser fra politibetjenter, politilærerkolleger og politistudenter som har vært ute i praksis, kan tyde på at holdningene har endret seg, var min undring anledningen til at jeg satte i gang forskningsprosjektet som ligger til grunn for denne boken.¹⁹

Doktoravhandlingen bygget på et empirisk materiale som ble innhentet gjennom observasjon, intervju og dokumentstudier. Jeg observerte hvordan et utvalg politibetjenter håndterte situasjoner i praksis. Deretter fulgte intervju som hovedsakelig handlet om denne håndteringen. Endelig fikk jeg tilgang til dokumentasjon av aktuell myndighetsutøvelse, eksempelvis i form av rapporter eller registreringer i politiets datasystemer.

For å utøve et godt skjønn kreves kunnskap, erfaring, refleksjon over teori og langvarig praksis.²⁰ Jeg valgte derfor å følge politibetjenter med flere års erfaring, da jeg ikke bare var ute etter deres vurderinger og valg

18 Aas, 2009, s. 151.

19 Se Zahle, 2007, s. 16.

20 Kirkeboen, 2013, s. 35 flg.

i enkeltsituasjoner, men ønsket betraktninger om, og erfaringer med, å utøve skjønn som håndhevere av rett.

Doktorgradsarbeidet som ligger til grunn for boken, faller inn under det som benevnes som empirisk rettsvitenskap. Dette innebærer at forskningsobjektet omfatter både reglenes innhold og den reelle verden. Sentralt i den empiriske rettsvitenskap er å avdekke hvorvidt, og i så fall hvordan, gjeldende rett fungerer i praksis.²¹ Empirisk rettsvitenskap kan bidra med kunnskap som danner grunnlag for endringer av regelverket eller praksis.²² Min undersøkelse har avdekket behov for endringer, og det er et mål at boken skal kunne bidra til at politiets skjønnsutøvelse blir i samsvar med de rettslige rammer.

Forskningsarbeidet jeg har gjennomført, faller innenfor det som kalles profesjonstudier. Som profesjonstudium regnes forskning på en type yrker som utfører tjenester basert på teoretisk kunnskap ervervet gjennom spesialisert utdanning, samt hvor yrket har bestemte koblinger til høyere utdanning og forskning.²³ Dagens politiutdanning bygger i stadig større grad på forskningsbasert kunnskap. Ettersom studien omhandler et utvalg politibetjentes rolle og arbeid, faller den også inn under profesjonssosiologien. Endelig omhandler studien politibetjentes praksis, hvilket gjør at den tilhører det som omtales som politiforskning, det vil si studier der politiet er et sentralt tema.²⁴

Kartleggingen av gjeldende rett er begrenset til problemstillinger som ble synliggjort gjennom politibetjentenes praksis. Det betyr at det som kom frem i det empiriske materialet, har vært avgjørende for hvilken juss som belyses, og denne jussen danner rammen for hvilke hensyn som kan tillegges vekt ved utøvelse av myndighet. Det inngår ikke i bokens tema å løse tvilsomme rettslige spørsmål eller presentere en fullstendig fremstilling av gjeldende rett. Jeg baserer meg derfor i stor grad på allerede eksisterende rettslige fremstillinger. I all hovedsak dreide de praktiske tilfellene seg om kjerneproblematikk i ordensjussen, der gjeldende rett

21 Ervasti, 2000, s. 568 flg. Se også Eckhoff 1985, s. 30–36. Min forskning antas å falle inn under det som omtales som «law and society» – juristenes retts sosiologi, se Ervasti, 2000, s. 574–575. Se om empiriske rettsstudier i Sandgren, 2000, s. 445–482.

22 Om nødvendigheten av en samfunnsvitenskapelig tilnærming, se Eckhoff, 1985, s. 35–36.

23 Molander, Terum, 2008, s. 13.

24 Høigård, 2005, s. 3.

er relativt godt avklart.²⁵ Det er likevel felt hvor jeg går mer i dybden fordi problemstillingen er tynt behandlet hos andre. Boken vil supplere det som allerede finnes av litteratur, med utdypende behandling av skjønnsutøvelsen.

1.2 DEFINISJONER

1.2.1 Politibetjent

Jeg bruker det kjønnsuavhengige begrepet politibetjent om de som har politiutdannelse, politigrad og politimyndighet, se politiloven §§ 4 og 20.

1.2.2 Patruljetjeneste

Patruljetjenesten er mangefasettert og inneholder håndtering av situasjoner av så vel ordensmessig som strafferettslig karakter. I det ene oppdraget må det tas vare på en overstadig beruset person som er ute av stand til å ta vare på seg selv, hvilket vil være et rent ordensoppdrag. I neste oppdrag må et straffbart forhold stanses og forfølges, eksempelvis forstyrrelse av den offentlige ro og orden. Ikke sjelden vil et ordensoppdrag inneholde begge elementer. En person er eksempelvis både overstadig beruset, til fare for seg selv og har forstyrret den alminnelige fred og orden eller utøvd vold. Dette illustrerer at patruljetjenesten kan inneholde elementer av både polisiær og straffeprosessuell karakter som følgelig må håndteres med midler som er av henholdsvis avvergende, gjenopprettende og straffefølgende karakter.

Det finnes ikke noen entydig definisjon av patruljetjeneste, men i denne boken er fokuset spesielt rettet mot det å beskytte person, eiendom og fellesgoder, opprettholde den offentlige orden og sikkerhet, verne mot alt som truer den alminnelige tryggheten i samfunnet, forebygge kriminalitet og andre krenkelser av den offentlige orden og sikkerhet, avdekke og stanse kriminell virksomhet, forfølge straffbare forhold samt yte borgerne hjelp i faresituasjoner, jf. politiloven § 2 nr. 1.

Når det gjelder straffefølgning, vil fokus være på den innledende del av straffefølgningen som gjerne patruljen tar seg av. Det er snakk

²⁵ Jeg har basert meg på Auglend, Mæland, *Politirett*, 2016, Fredriksen, Spurkland, 2019, Eckhoff, Smith, *Forvaltningsrett*, 2014, og Fredriksen, *Ro, orden og frihet*, 2015, og Fredriksen, *Ro, orden og frihet*, 2014 (ph.d.-avhandling).

om etterforskningstiltak som settes inn umiddelbart etter at et antatt straffbart forhold er begått (eksempelvis sporsikring og avhør samt iverksettelse av eventuelle tvangsmidler), og dette kalles gjerne «straks-etterforskning» eller «politiarbeid på stedet».²⁶ Patruljetjenesten er i stor grad hendelsesstyrt, og med et slikt mangfold av oppgaver er patruljetjenesten generalistenes domene.

1.2.3 Inngrep

Med inngrep menes her myndighetsutøvelse der noen må yte, unnlate eller tåle noe. For å gjennomføre slike inngrep kreves hjemmel i lov, jf. Grunnloven § 113. Inngrep kan skje i form av både rettslige vedtak og faktiske handlinger.²⁷ Det er snakk om beslutninger som fattes, eller handlinger som foretas under utøvelse av offentlig myndighet, og er av en slik art at de virker bestemmende for en persons rettigheter eller plikter, jf. definisjonen av enkeltvedtak i forvaltningsloven²⁸ § 2 1. ledd bokstav b, jf. bokstav a.

Aktuelle inngrep ved politiets patruljetjeneste er individuelle påbud og forbud, eksempelvis anholdelse, visitasjon, bortvisning, fjerning og innbringelse av person samt å ta noe eller noen i forvaring, se politiloven §§ 7 2. ledd, 8 1. ledd, 9 1. ledd, 10 1. og 2. ledd og 12 2. ledd.²⁹

Politiet kan også gi opplysning og råd, hvilket har karakter av veiledning. Slike tiltak anses ikke som inngrep. Her kan mottakeren selv velge om han eller hun vil følge politibetjentens anmodning. For politiets del faller det innenfor den alminnelige handlefrihet å henvende seg til folk, snakke med dem og gi dem opplysning og råd. Det er når politiet begynner å bestemme over folk at kravet om lovgrunnlag for dette inntreffer.

Med inngrep menes her ikke det samme som inngripen eller å gripe inn. Inngripen og gripe inn betyr imidlertid det samme.

1.2.4 Myndighetsutøvelse og makt

Med myndighetsutøvelse menes beslutninger som politiet treffer, hvor rettmessigheten av disse beslutningene avhenger av såkalt materiell og

26 Fra 2016.

27 Eckhoff, Smith, 2014, s. 354–355.

28 Forvaltningsloven av 10. februar 1967.

29 Se mer om dette i kapitlet om inngripen og gjennomføring, punkt 4.3.

formell kompetanse. Det materielle kompetansegrunnlag angir hva som kan bestemmes (innhold) under hvilke omstendigheter (vilkår/betingelser), mens det formelle kompetansegrunnlag angir hvorvidt politiet er rette myndighet (hvem). Hovedfokus i denne boken er på politiets materielle kompetansegrunnlag som også gjerne omtales som hjemmel.³⁰ I patruljetjenesten vil eksempelvis det å gi bortvisningspålegg kombinert med oppholdsforbud, visitere eller innbringe en person anses som myndighetsutøvelse, da politiet gjennom slike beslutninger pålegger borgerne plikter eller fratrar dem rettigheter. Ved bortvisningspålegg kombinert med oppholdsforbud vil eksempelvis personen pålegget retter seg mot, være pålagt å holde seg unna et bestemt område en bestemt periode og vedkommende mister retten til å bevege seg fritt innenfor området i den aktuelle perioden.

Myndighetsutøvelse kan under visse omstendigheter skje ved bruk av makt, men det skjer bare i et begrenset omfang.³¹ Makt er i politiinstruksen³² § 3-2 2. ledd definert som fysiske inngrep mot person og overfor fast eller rørlig eiendom i tilfeller der denne eiendom blir påført skade.³³ Et utvidet maktbegrep kan også omfatte det som gjerne kalles symbolsk og verbal makt, i form av politiets synlige tilstedeværelse (uniformering), råd, opplysning, pålegg eller advarsel.³⁴ I denne boken anvendes en snæver betydning av begrepet makt, det vil si den som omhandler fysisk inngripen.

Bruk av fysisk makt er i utgangspunktet straffbart, jf. straffeloven §§ 271 flg., men politiet kan lovlig anvende makt der det er nødvendig og forsvarlig, jf. politiloven § 6 4. ledd, samt i nødvergesituasjoner, jf. straffeloven § 18 2. ledd.³⁵

30 Se mer om kompetansegrunnlag i Auglend, Mæland, 2016, s. 67–71.

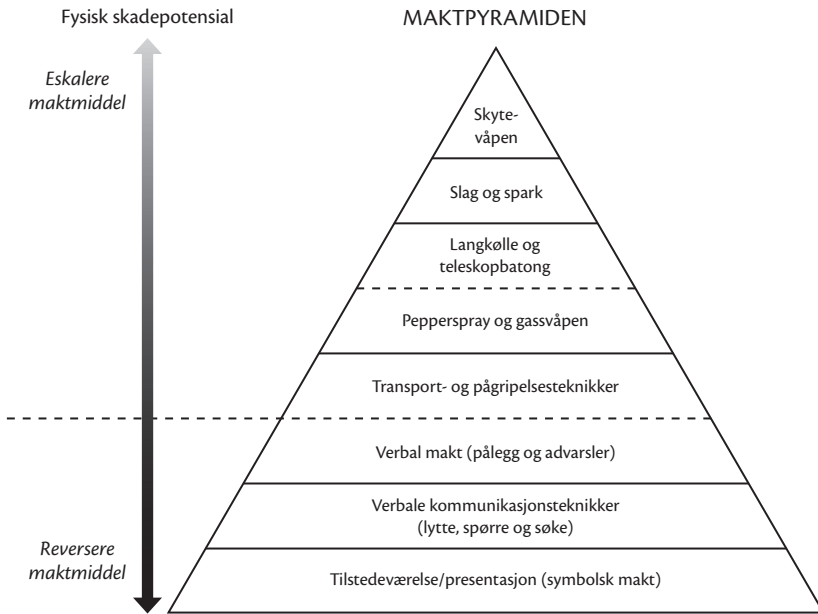
31 Lagestad, 2008, s. 299–301. Det samme finner jeg, se kapitlet om inngripen og gjennomføring, punkt 3.5, om makt.

32 Politiinstruksen av 22. juni 1990 nr. 3963.

33 I politilovens forarbeider defineres likeledes makt som tvangsmessige fysiske inngrep mot person eller eiendom, jf. Ot.prp. nr. 22 (1994–95), del III, punkt 2.5.

34 Lohne Lie, 2010, s. 55.

35 Høyesterett har ved avgjørelser, inntatt i Rt. 2007 s. 1172, Rt. 2007 s. 1473 og Rt. 2008 s. 696, avgjort at maktanvendelsen ved pågripelser skal vurderes etter normene i straffeloven 1902 § 48 3. ledd (tilsvarende straffeloven 2005 § 18 2. ledd), men at de prinsipper for maktanvendelse som fremgår av politiloven § 6 2. og 4. ledd, står sentralt i vurderingen av om den anvendte makt er «ubetinget utilbørlig» (tilsvarende «ikke går åpenbart ut over hva som er forsvarlig» i straffeloven 2005 § 18 2. ledd bokstav c).



Modell 1.0 Hentet fra: Lohne Lie & Lagestad, 2010, s. 10

1.2.5 Rettsregler og rettsprinsipper

Med rettsregler menes det ferdigtolkede produkt av relevante rettskilder.³⁶ Betegnelsen rettsprinsipp³⁷ er ikke klart definert, men kan omfatte alt fra minimumsvarianten hvor det uttrykker en sammenfatning av enkeltregler eller avgjørelser med hovedsakelig et pedagogisk formål, til grunnleggende forutsetninger for en demokratisk rettsstat.³⁸

Her brukes begrepet rettsprinsipp i tre ulike betydninger. For det første brukes det om lovfestede regler, eksempelvis legalitetsprinsippet, jf. Grunnloven § 113, likhetsprinsippet i Grunnloven § 98 1. ledd og forholdsmessighetsprinsippet i politiloven § 6 2. ledd. Dernest brukes det om sammenfatninger av rettsregler, eksempelvis saklighetsprinsippet.

36 Eckhoff, 2001, s. 30–32.

37 Se mer om rettsprinsipper i Dalberg-Larsen, 2004, s. 11–48, 33, Fredriksen, 2011, s. 38 flg.

38 Graver, 2006, s. 193.

Saklighetsprinsippet er riktignok kommet til uttrykk i loven, eksempelvis politiloven § 6 3. ledd, men gjelder ellers generelt innenfor forvaltningsretten. Endelig brukes begrepet om noen verdier og hensyn som ligger til grunn for utforming og fortolkning av regelverket, eksempelvis forutberegnelighet, opportunitet og forsvarlig saksbehandling. Ulovfestede prinsipper anses her som tungtveiende reelle hensyn.³⁹

1.3 AVGRENSNINGER

De skjønsmessige momenter som behandles, er preget av at den empiriske undersøkelsen som ligger til grunn for boken, ble gjennomført i det offentlige rom. Mange av momentene vil likevel være aktuelle ved myndighetsutøvelse også på privat område.⁴⁰

Hovedfokus er på den ordinære patruljetjeneste, det vil si den politisære førstelinjetjenesten, hvor ordinær politisær virksomhet og noe straks-etterforskning (også kalt politiarbeid på stedet) inngår. Ulykker, skarpe oppdrag (beværning) og mer alvorlig kriminalitet faller utenfor. Dette da boken har som formål å omfatte den ordinære patruljetjenesten. Likevel vil mange av de momentene som er behandlet, være aktuelle også i slike oppdrag.

1.4 VEIEN VIDERE

1.4.1 Generell informasjon

Ved løsningen av et oppdrag vil normalt flere skjønsmessige momenter inngå i vurderingen av hvordan myndighet bør utøves.⁴¹ Skjønnsutøvelsen omfatter da også normalt en helhetsvurdering hvor momentene kan ha ulikt vekt og trekke i ulik retning. Da et formål med denne boken er å ta stilling til sakligheten av et mangfold av hensyn, presenteres likevel ett

39 Se mer om rettsregler og prinsipper i Eckhoff, Smith, 2014, s. 43–44.

40 Det empiriske materialet inneholder imidlertid noen få uttalelser gitt under observasjon på offentlig sted eller intervju vedrørende hendelser på privat område. Aktuelle skjønsmessige momenter er tatt med.

41 Det samme finner Heivoll, vedrørende spørsmålet om forfølgelse, se Heivoll, 2017, s. 294.

moment av gangen. Det vil være tilfeller der det kommer frem hvilke(t) moment(er) som kan tillegges stor eller avgjørende vekt.

1.4.2 Skjønn og dets rettslige rammer

I kapittel 2 om skjønn og dets rammer behandles de tre skjønnsformene, faktumskjønn, lovbundet skjønn og diskresjonært skjønn, mer i dybden. Videre beskrives grunnleggende krav til myndighetsutøvelse samt sentrale forvaltningsrettslige og politirettslige krav til tjenesteutøvelsen.

1.4.3 Saksbehandling

I kapittel 3 om saksbehandling gjør jeg rede for skjønnsmessige vurderinger som vil måtte foretas under saksbehandlingen. I dette inngår vurderinger om *utredning*: hva man ser etter, hvilke områder som oppsøkes, hvordan faktum samles inn og vurderes, *informasjon*: om grunnlag for inngripen, aktuelle utfall og fremgangsmåte, *begrunnelse*: hvorvidt beslutninger begrunnes overfor den som utsettes for inngrepet, samt *notoritet*: hvorvidt beslutninger, og grunnlaget for slike, nedtegnes. Aktuelle hensyn drøftes fortløpende opp mot de rettslige rammer som gjelder for saksbehandlingen. Spesielt sentrale her er prinsippene om forsvarlig saksbehandling, saklighet, likhet og objektivitet.

Saksbehandlingsreglene som ligger til grunn for beslutningene om å gripe inn og anvende bestemte midler, herunder anmeldelse og annen forfølgelse, er i hovedsak «skal»-regler. Det diskresjonære skjønn er dermed mindre aktuelt her. Faktumskjønn og lovbundet skjønn er likevel aktuelt, eksempelvis ved vurdering og vektlegging av faktum og hvorvidt saken er tilstrekkelig opplyst.

1.4.4 Inngripen og gjennomføring

I kapittel 4 tar jeg for meg skjønnsmessige vurderinger knyttet til spørsmål om inngripen og gjennomføring. De utvalgte temaene er inngripen i en situasjon, valg av middel, hvorvidt personen det gripes inn overfor utsettes for eksponering, makt, herunder bruk av håndjern, samt varighet av inngripen. Avklaringen av hvorvidt aktuelle hensyn anses som saklige eller utenforliggende, skjer fortløpende. Alle formene for skjønn er aktuelle her.

1.4.5 Anmeldelse og annen forfølgelse

I kapittel 5 er temaet skjønnsmessige vurderinger knyttet til spørsmålet om forfølgelse. Også her skjer det en fortløpende avklaring av hvorvidt aktuelle hensyn anses som saklige eller utenforliggende. Alle formene for skjønn er aktuelle her.

1.4.6 Kompetanse og kvalitetssikring

I kapittel 6 om kompetanse og kvalitetssikring gir jeg innsikt i politibetjeners juridiske kompetanse samt hvorvidt skjønnsmessige vurderinger politibetjener foretar ved saksbehandling, beslutning om inngripen, beslutning om anmeldelse og annen forfølgning av antatt straffbare forhold, blir kvalitetssikret.

1.4.7 Oppsummering og avsluttende betraktninger

I avslutningskapitlet, kapittel 7, redegjøres det kort for sentrale funn i det empiriske materialet. Dernest kommer en oppsummerende evaluering av aktuell skjønnsutøvelse i et rettssikkerhetsperspektiv. Linjene trekkes videre mot utfordringer funnene representerer med hensyn til politibetjeners juridiske kunnskaper, praksisfeltet og den rettslige regulering av politiets bruk av skjønn i patruljetjeneste.

Politi og skjønn redegjør for hvilke rettslige rammer som gjelder for politiets skjønnsutøvelse.

Bokens hovedformål er å få frem hvilket rom for skjønn politibetjenter i ordenstjeneste har, gjennom en avklaring av de rettslige rammer som gjelder for skjønnsutøvelsen. I tillegg gir boken en oversikt over hvilke hensyn som vil anses som saklige og utenforliggende å vektlegge ved skjønnsutøvelsen. Boken bygger på hendelser som forfatteren selv har observert eller fått gjennom intervjuer med politibetjenter.

Boken er nyttig for politistudenter, ansatte i politiet og andre som har behov for å gjøre seg kjent med rammene for politiets skjønnsutøvelse.

HILD RØNNING er førsteamanuensis i juridiske fag ved Politihøgskolen i Bodø. Hun har mange års undervisnings- og forskningserfaring fra politiutdanningen.

 Universitetsforlaget

ISBN 978-82-15-03429-4



9 788215 034294

OMSLAG AV STIAN HOLE