

Lovens lange arm?

Geir Heivoll

Lovens lange arm?

En studie av politibetjentes rolle som rettshåndhevere i den norske
demokratiske rettsstaten

Avhandling for graden philosophiae doctor

Universitetet i Agder

Doktoravhandlingar ved Universitetet i Agder 164

ISSN: 1504-9272

ISBN: 978-82-7117-859-8

© Geir Heivoll 2017

Trykk: Wittusen & Jensen

Oslo

[...] Men jeg skal si Dem, min beste Rodion Romanovitsj, hva man her ikke kan unnlate å ta i betraktning: noe alminnelig tilfelle, et tilfelle som alle juridiske former og regler passer til og som de kan beregnes og registreres ut fra, eksisterer overhodet ikke – av den enkle grunn at enhver handling, enhver forbrytelse for eksempel, i samme øyeblikk som den finner sted, forvandler seg til et aldeles spesielt tilfelle, ja stundom til et tilfelle som det aldri har vært maken til [...]. Politietterforsker Porfiri Petrovitsj til Raskolnikov i Fjodor M. Dostojevskij (1866): *Forbrytelse og straff*.

FORORD

Å skrive en doktoravhandling må sies å være et ganske ensomt prosjekt. Å finne tema, formulere problemstillinger og forskningsspørsmål, skaffe til veie data, for så å analysere og tolke disse er noe man må gjøre selv, og resultatene må man også stå for selv. Til tider kan man føle seg nokså alene med det hele.

Men dette er langt fra hele sannheten. I realiteten er et slikt arbeid ikke mulig uten at en rekke mennesker hjelper, veileder, støtter og bidrar på veldig mange forskjellige måter. Slik har det også vært for meg. Hadde det ikke vært for alle de som har hjulpet meg helt fra prosjektets unnfangelse til siste punktum ble satt, hadde jeg aldri kunnet gjennomføre det.

Det var min arbeidsgiver, Politihøgskolen, som gjorde det mulig for meg å gjennomføre prosjektet. Jeg vil takke FoU-utvalget, som sørget for å frigjøre tid til forskning. Jeg vil særlig takke tidligere leder av utvalget, Nina Skarpenes, for engasjement og interesse. Jeg vil også takke alle mine andre gode kolleger ved skolen som på ulike måter har støttet og hjulpet meg frem. Takk til mine stipendiatkolleger for et godt miljø oss stipendiater imellom og for mange gode samtaler og råd fra flere av dere. Jeg vil særlig takke Steinar Fredriksen, som helt fra starten har støttet meg og som jeg stadig har kunnet diskutere faglige problemer og utfordringer med. Takk også for at du tok deg tid til å lese og kommentere flere av mine tekster og utkast. Jeg vil også takke min gode kollega Sverre Flaatten for utallige samtaler, råd og oppmuntringer gjennom hele prosessen. Takk også for at du leste utkast til avhandlingen og kom med konstruktive og treffende forslag til forbedringer. Takk også til Politihøgskolens bibliotek, og særlig Camilla Pellegrini Meling, for hjelp og råd til å finne frem til og skaffe litteratur.

Jeg vil takke Universitetet i Agder og Institutt for religion, filosofi og historie for å ha tatt godt imot meg, og Phd-utvalget for å ha latt meg få følge instituttets doktorgradsprogram. Det har vært svært lærerikt for en jurist å komme inn i det tverrvitenskapelige miljø og engasjement som preger dette programmet. De utallige turene fra Oslo til Kristiansand på fremleggseminarer har nok lært meg mer enn det jeg kan overskue selv. Takk til mine stipendiatkolleger på programmet for alle diskusjonene av mer eller mindre ferdige avhandlingstekster, og for mange gode stunder sammen.

Deler av forskningsprosessen har jeg oppholdt meg i utlandet. Tidlig i prosessen var jeg så heldig å få tilbringe noe tid med John Kleinig i New York. Jeg vil takke Kleinig

for den interesse han viste for prosjektet, og for de inspirerende samtalene vi hadde. Høsten 2013 hadde jeg et skriveopphold ved Det norske instituttet i Roma, og jeg vil takke instituttet for å ha lagt forholdene til rette for oppholdet. Det var et privilegium å kunne få vie all tid til konsentrert skriving i slike fantastiske omgivelser. Jeg vil også takke Max Planck Institut für Europäische Rechtsgeschichte i Frankfurt, som høsten 2014 tok imot meg som gjesteforsker ved instituttet. Jeg vil særlig takke instituttets direktør professor dr. Thomas Duve for å ha lagt til rette for oppholdet, og professor dr. Karl Härter for å ha invitert meg inn i relevante faglige miljø og diskusjoner. Takk også til personalet på instituttets bibliotek for hjelp til å søke frem relevante kilder.

En stor takk går til mine to veiledere professor Paul Leer-Salvesen og professor Dag Michalsen. Jeg føler meg svært privilegert som kunne ha dere som veiledere. Hadde det ikke vært for at du hadde tro på det prosjektet jeg forsøkte å skissere for deg første gang, Paul, hadde det antagelig ikke blitt noe av. Du har gjennom hele prosessen vist meg stor tillit, og holdt ut med mine mange idéer og utkast. Du har vært en dedikert og tydelig, men ikke minst raus og omsorgsfull, veileder. Takk for at du ville veilede meg også denne gangen, Dag. Du har også vist meg stor tillit, og det selv om det varte og rakk før avhandlingen tok form og ble til ferdig tekst. Jeg har satt stor pris på dine mange direkte og usminkede, men alltid treffende, tilbakemeldinger.

Hadde det ikke vært for alle politifolkene jeg har snakket med gjennom de siste årene, hadde ikke dette prosjektet latt seg gjennomføre. Jeg vil rette en stor takk til alle mine informanter, både til dere som stilte opp til intervju og dere som jeg traff under mine vakter ute i Oslo politidistrikt. Dere har gitt meg innblikk i deres arbeidshverdag og det på en overveldende åpen og positiv måte. Jeg har gjennom hele feltarbeidet følt meg velkommen og alle jeg har snakket med har delt raust av sine erfaringer og sine historier.

De som har stått meg nærmest gjennom de årene det har tatt å få ferdig denne avhandlingen, er likevel de som fortjener den største takk. Ulrikke, Mathea og Sophia; dere har måttet klare dere uten meg mang en dag og mang en kveld. Og flere ganger har jeg vært bortreist for å skrive. Likevel har dere hatt tro på meg, støttet meg og heiet på meg. Det er dere som har gjort dette mulig. Jeg elsker dere alle tre, og det er i dyp takknemlighet jeg tilegner hele arbeidet til dere.

Oslo, 6. februar 2017

Geir Heivoll

SUMMARY

Introduction

The notion of police as the «prolonged arm of the law» is often used to describe the role of the police as law enforcers in a democratic society based on the rule of law. In this notion lies the perception of police officers as mechanical enforcers of the will of the people, as expressed in substantive criminal and procedural norms. The police officers' law enforcement shall be based on, bound to and limited by these norms. In this dissertation I investigate if this perception gives a realistic image of the role the police, institutionally and professionally, throughout Norwegian history up to the present.

Research questions

The main question in the study is what characterizes the police role as law enforcers in the Norwegian democratic society, institutionally and professionally. This is investigated through three research questions:

1. What characterizes the formal role of the police as enforcers of the law, from the establishment of the Norwegian democratic society, to the present, institutionally and professionally?
2. What characterizes the police officer's own understanding and exercising of the role as law enforcers?
3. What characterizes the relationship between the formal understanding of the police officers' role as law enforcers, and their own understanding of the role?

Method

The study is qualitative and interpretative, based on text- and document sources, interviews and participatory observation. Research question 1 is surveyed primarily through studies of text- and document sources, such as laws, preparatory works, case law and legal theory. Research question 2 is investigated through research interviews with 18 informants from different Norwegian police districts, and participatory observation in Oslo Police District, in all 110 hours. Research question 3 is investigated through a comparative analysis of the findings from the survey of research question 1 and 2.

Theoretical perspectives

With Kleinig (1996) traditional Lockean contract theory is presented as an ideological foundation for understanding the police as an executive organ for the will of the

people. From this follows the notion of police as an administrative body, which is supposed to operate on the basis of law, and a legally bound and limited authority. With Kleinig it is assumed that traditional contract theory does not provide a fully adequate picture of the role the police has had and still has, as law enforcers. The normative resources the police have, has to a large extent been based on tradition and administrative practice.

The thesis argues at the same time, that Kleinig's understanding of the police role is not fully suitable as a theoretical basis for an analysis of the Norwegian police's role as law enforcers. In continuation of Kleinig, the study finds, with Loughlin (2010), that the Norwegian police's political legitimacy can be analyzed in a tension between notions based on *societas* on the one hand and *universitas* on the other. In the notion of *societas*, the state is understood to be founded in an agreement between individuals «not to act in concert but to acknowledge the authority of certain conditions in acting» (Loughlin (2010) p. 160), and as «a moral relationship in which the conditions of association are specified by a system of law» (ibid.). This forms the basis for the government and the administration's political legitimacy, and with it also for the police. Where the state is understood as *universitas*, it is understood as a form of association that «acquire some of the qualities attributable to persons» and as an «association of persons established to pursue some common purpose» (ibid.). This will consequently also be the basis for the understanding of police political legitimacy. In continuation of these understandings of police legitimacy, follow specific conceptions of police authority and power. As an extension of police legitimacy rooted in *societas* follow understandings of authority and power as *potestas*, that is «the rightful power to rule, expressed as a system of law» (ibid.). And from the notion of *universitas*, follow perceptions of police authority understood as *potentia*, as «a source of power drawn from government's actual ability to control the disposition of things» (ibid.).

Analysis and findings

The investigation of research question 1. shows that the formal role of the police as law enforcers to a small degree neither has been expressed in the Constitution nor formally regulated. It has largely been left to practice and theory to define the formal police role. From 1814 through the 1800s, autocratic police regulations continued to apply, and was largely the overlying formal regulation of police authority, in addition to decisions in police courts and the ordinary judicial system. This created a high degree of continuity not only on regulative level, but also in formal understandings of the police role as law enforcers. In the period after 1814, police was a broad and vague

concept that was used for everything from the management of the family and servants, to the king's management of state security and welfare. In all cases, it was based on paternalism and on the notion of a power to manage different aspects of societal life. Police in early Norwegian democratic society was thereby largely rooted in the notions of political legitimacy as *universitas*. At the state level, police was largely understood as the King and the public authority's inherent power to promote and maintain, order, safety and prosperity in society. This was understood as a power to administer social order, safety and welfare, largely defined administratively as *potentia*. These were key elements of the understanding of police also as law enforcers, and were maintained throughout the 1800s in several central sources.

The study shows that the legal reforms in the period before and after 1900 to a small extent affected the police directly, but had indirectly major consequences for the formal role of the police in society. The mainstay of the 1800s understanding of the police as law enforcers, the autocratic police regulations, were repealed without new regulation of police as law enforcers being adopted. Police were thereby placed in a regulatory void. In 1920 came the first national regulation for police officers, but this was still an administrative regulation, and it was originally not issued pursuant to a formal law.

The legal reforms had not only lifted the primary regulatory foundation for police as enforcers of the law, but also removed the mainstay of formal understandings of the police role in legal theory and practice. In the period after 1905 there were practically no positive legal sources that could be used in a discussion of police officers' authority as law enforcers. In Administrative law, the primary framework for understanding of police officers' formal role as law enforcers, one stood without positive sources regulating police authority. In this situation, more abstract notions of police authority emerged, particularly fueled by a new general administrative law. A doctrine of an unwritten general authority of police, presented as an exception to the principle of legality, focused quite unilaterally on police intervention and use of physical force. One learned that police on a constitutional level had an unwritten mandate to intervene with the public as long as it acted to halt or avert disturbance of security, peace and order. Details were regulated administratively in the national administrative instructions. But the borderline between the police as keepers of peace and order on the one side, and as enforcers of the law on the other, was rather unclear. This was not particularly discussed in Criminal law theory, even though it was said that the police was an organ for the judicial authorities.

The study shows that it was not until the second half of the 1900s that the formal role of police officers as law enforcers in general, and their authority to decide whether or not to invoke a formal prosecution of minor offences in particular, became more defined. In preparatory works, legal practice and legal theory, it was pointed out that uniformed police in many cases determine whether minor offences should be prosecuted or not in the criminal justice system. Some argued that this was a practice that should be regulated, while others argued the opposite. When it comes to policemen's decisions whether or not to invoke a formal prosecution of minor offences, the majority acknowledged that police officers in reality make these decisions on the bases of their discretionary authority, but the actual characterization of this authority and design of it was somewhat unclear. In Administrative law and the new Police law that emerged in this period, not much was said about these issues. It was in particular in the area of Criminal law that discussions emerged. The basic premise here was that the judicial authorities has the right and duty to make all formal decisions in the prosecution of criminals. As long as it pertains to an investigation, it is the prosecution who has the authority to make decisions on prosecution or not, and there were statements to the fact that the police must be seen as the prosecution's executive organ. But whether the law enforcement that uniformed police do at street level should be considered as formal criminal investigation, was still less clear. To the extent that it was discussed, the consensus was that police officers had an authority to decide whether or not minor offences should be formally prosecuted, based on their own discretion, and this authority was associated with the expression «OPS» («Oppgjort på stedet», or «Resolved on the Spot»). This doctrine was particularly promoted from a Criminal law standpoint, but it was also discussed in Administrative law. Somewhat different views on the legal categorization of the OPS-authority arose, and of its contents. The detailed content of the OPS-competence has not been discussed in depth, except that it seems to be a consensus that police officers can decide whether or not to prosecute minor offences «on the spot».

The study shows that although the formal image of police officers' role as law enforcers is complex, characterized by different and sometimes conflicting interpretations, it has since the second half of the 1900s been a general tendency towards understanding the role as politically legitimized as *societas*, and the police authority as *potestas*. On the professional level the formal ideal of the police officer has become that of an *administrative bureaucrat*.

The investigation of research question 2. shows that the police officers have a great deal of professional autonomy, when it comes to deciding whether or not to invoke a formal prosecution of minor offences. The core of this autonomy is a professional discretion. The study shows that the Norwegian police's own commonly known term for this discretion is «konduite». According to this concept, a police officer has the opportunity to make an assessment of the situation, and determine whether or not minor offences they become aware of should be pursued formally or not. The study shows that this discretion can be partly understood as a cognitive ability, to use their judgment in the face of people who are likely to have committed a minor offence, but it is also recognized as a normative resource that they have. Being able to practice konduite is not something that is talked much about daily, it is practically taken for granted, but by many officers seen as a core element in the role as a police officer. According to the officers, there are no or few formal rules about konduite from a legal or ethical stand.

The study shows that the assessments and decisions related to konduite are based on individual decisions, where several variables matter. In assessing the circumstances, personal elements also matter, such as personality, experience and daily disposition, but also personal interests. Even though a significant number of cases are not pursued formally because of scarce resources, the study shows that more officers would like to reserve the notion of konduite to broader assessments, and here a number of variables come into play, such as the offender's social position and status, the action itself, and the state of mind it was done with, if there are victims, and if the meeting between the officers and the perpetrator is observed by others. Of particular importance for many officers is the meeting between the police officers and the perpetrator, and how the perpetrator acts in meeting the officers. An argumentative offender will more easily be given a ticket or be reported, than a repentant offender that is humble and contrite. A clear majority of the officers stated that the perpetrator's reaction is especially important because they are concerned with whether or not he or she has learned that committing the offence was wrong. In that case, konduite is likely practiced. A fierce and quarrelsome offender who has not learned, will be pursued formally. The study shows that a majority of the officers expresses the ideal of acting as *educators*; in the sense of learning perpetrators to follow formal prohibitions and orders in the future. A majority of the officers are driven by a sense of purpose and consequence in their assessments, where this ideal is at the core.

The study shows that the officers exercise a special form of power when they decide on questions regarding whether or not to enforce minor offences. This power can be understood as *potentia*, both as a *power over* the perpetrator, but also as a *power to* manage the relationship between the formal penal system and the many local norms and practices of civil society.

The study shows that according to the officers, there are many cases where *konduite* has been exercised, which have never been recorded in the Police Operational log. This applies in particular to minor offences discovered by the police officers themselves, which are resolved on the spot.

The investigation of research question 3. shows that the officers' understanding of their role as law enforcers, in several respects are similar to the formal understandings and expectations of police officers as law enforcers today. The police officers assess and determine whether less serious offences shall be prosecuted or not, based on a discretionary assessment, as it is assumed in the formal understandings. The officers believe that there are little or no formal rules on these issues, claims which are supported by both the regulative situation and the sometimes inaccessible, unclear and to some extent contradictory standpoints in legal theory.

But the study also reveal fundamental differences between the formal understanding of the role that is most common today, and the officers' perceptions, on a more basic level. The officers see themselves to a very limited extent as governmental bureaucrats facing the question of enforcement of minor offences. The officers are unconcerned with the question of where *konduite* comes from, as a normative resource. The right to exercise *konduite* is virtually taken for granted and is generally recognized as something that is practiced as it happens. The study shows such a fundamental difference between the formal expectations and understandings that are most common today, and the officers' understanding of the role's political legitimacy and normative resources. The formal understanding of police officers as administrative bureaucrats, is fundamentally based on perceptions in which the police have a legitimacy rooted in notions of *societas*, and which on a professional level manifests itself in forms of legalism. The ideal of educating perpetrators rests predominantly on perceptions of *universitas*, where the normative resources are connected to conceptions of the most effective ways to reach particular goals.

Based on the study's theoretical perspectives and findings, it is asserted that a more precise and nuanced understanding of police officers' professional role as law enforcers has been long overdue, and that a more critical reflection on the legalistic

perspectives that have come to characterize formal understandings of police officers role as law enforcers in recent years, is needed.

INNHold

DEL I. INTRODUKSJON	21
Kapittel 1 Innledning	21
1.1 Hovedtema.....	21
1.2 Hvorfor dette temaet?	22
1.3 Hovedproblemstilling og forskningsspørsmål.....	24
1.4 Foreliggende forskning.....	26
1.4.1 Hvilket forskningsfelt?	26
1.4.2 Internasjonale studier	29
1.4.3 Skandinaviske og norske studier	37
1.5 Sentrale begreper, presiseringer og avgrensninger.....	48
1.5.1 Politi	48
1.5.2 Politiets rolle.....	50
1.5.3 Politiets rettshåndhevelse	54
1.5.4 Demokratisk rettsstat	56
Kapittel 2 Forskningsdesign og vitenskapsteoretiske perspektiver	58
2.1 Forskningsdesign.....	58
2.2 Vitenskapsteoretiske perspektiver	60
Kapittel 3 Metode og forskningsetiske spørsmål	63
3.1 Metode.....	63
3.1.1 Generelt om metodiske spørsmål	63
3.1.2 Dokument- og litteraturkilder.....	65
3.1.3 Intervjuer	69
3.1.4 Deltagende observasjon.....	74
3.1.5 Data	84
3.1.6 Analyse, tolkning og presentasjon.....	86
3.2 Forskningsetiske spørsmål	90
Kapittel 4 Teoretiske analyse- og tolkningsressurser	94
4.1 Generelt om teoretiske perspektiver og ressurser.....	94
4.2 Politiets politiske legitimitet.....	94
4.3 Politiets myndighet og makt.....	104
4.4 Politiet som forvaltningsorganisasjon	108
4.5 Politiet som profesjon.....	109
4.6 Profesjonsetikk, profesjonsmoral, autonomi og skjønn	110
Kapittel 5 Studiens struktur og fremstillingen videre	114
5.1 Studiens struktur.....	114
5.2 Fremstillingen videre.....	115

DEL II. POLITIETS FORMELLE ROLLE SOM RETTSHÅNDHEVERE I DEN NORSKE DEMOKRATISKE RETTSSTATEN	118
Kapittel 6 «[...] er ogsaa af denne Lovbog udelat alt hvis Politien egentlig vedkommer», ca. 1680–1814.....	118
6.1 Det dansk-norske eneveldets politi.....	118
6.2 Politiets formål, funksjoner og oppgaver	121
6.3 Politiets funksjoner og oppgaver som rettshåndhevere	126
6.4 Politiforståelser i endring	130
6.5 Politibetjenter som rettshåndhevere	139
6.6 Sammenfatning.....	140
Kapittel 7 I kontinuitetens tegn, ca. 1814–1850.....	144
7.1 Et norsk politi	144
7.2 Det norske politiets formål, funksjon og oppgaver som rettshåndhevere	145
7.3 Politiets myndighet som rettshåndhevere	155
7.4 De norske politibetjentene som rettshåndhevere.....	161
7.5 Sammenfatning.....	162
Kapittel 8 Det gamle system står for fall, ca. 1850–1905	165
8.1 Det moderne norske politiet vokser frem I.....	165
8.2 Politiets formål, funksjoner og oppgaver som rettshåndhevere	166
8.3 Politiets myndighet som rettshåndhevere.....	173
8.4 Politibetjentene som rettshåndhevere	178
8.5 Sammenfatning.....	181
Kapittel 9 Et regulativt tomrom og nye forståelser vokser frem, ca. 1905–1950	184
9.1 Det moderne norske politiet vokser frem II	184
9.2 Politiets formål, funksjoner og oppgaver som rettshåndhevere	185
9.3 Politiets myndighet som rettshåndhevere.....	189
9.4 Politibetjentene som rettshåndhevere	198
9.5 Sammenfatning.....	202
Kapittel 10 Det regulative tomrom videreføres og de nye forståelser spesifiseres, ca. 1950 til i dag	206
10.1 Det moderne norske politiet blir til III	206
10.2 Politiets formål, funksjoner og oppgaver som rettshåndhevere	207
10.3 Politibetjentes myndighet som rettshåndhevere.....	209
10.4 Sammenfatning.....	221
Kapittel 11 Sammenfattende om politiets formelle rolle som rettshåndhevere i norsk tradisjon og overgang til del III.....	223
11.1 Politiet som rettshåndhevere i forfatning og formell lovgivning	223

11.2	Politiet som rettshåndhevere i offentlige utredninger, rettspraksis og juridisk teori: fra Ius politeia til legalitetsprinsippet.....	225
11.3	Politiets profesjonelle rolle som rettshåndhevere: fra politiembetsmannens kommunale funksjonær og påtalemyndighetens utførende redskap til forvaltningsbyråkrat	229
11.4	Fra formelle forståelser og forventninger til politiet selv: overgang til del III ...	231
DEL III. POLITIBETJENTERS FORSTÅELSE OG UTØVELSE AV ROLLEN SOM RETTSHÅNDHEVERE		232
Kapittel 12 Politiet som forvaltningsorgan og formell ramme om politibetjentes rettshåndhevelse		232
12.1	Politiet som formelt byråkrati: noen hovedtrekk.....	232
12.2	Politiets rettshåndhevere: ordenspolitiets organisering og virksomhet.....	237
12.3	Sammenfatning.....	241
Kapittel 13 Ordensbetjentes profesjonsutøvelse		242
13.1	Hva gjør ordensbetjenter?.....	242
13.2	Hvordan ordensbetjenter oppdager mulige straffbare handlinger	246
13.3	Ordensbetjentenes profesjonsmorske autonomi som rettshåndhevere	247
13.4	Sammenfatning.....	248
Kapittel 14 Ordensbetjentes profesjonsmorske skjønn som rettshåndhevere.....		250
14.1	Ordensbetjentes profesjonsmorske skjønn som rettshåndhevere i norsk støpning: om å «utvise konduite».....	250
14.1.1	Begrephistorisk skisse.....	250
14.1.2	Hva betyr uttrykket for norske ordensbetjenter i dag?	256
14.2	Konduite reiser to profesjonsmorske hovedspørsmål for betjentene.....	260
14.2.1	Er det en «straffbar handling»?	260
14.2.2	Det er en straffbar handling; hva kan, skal eller bør vi gjøre med det?	264
14.3	Det foreligger en straffbar handling: konduite som profesjonsmorske skjønn ..	265
14.3.1	Muligheten til å utvise konduite som faktisk evne og mulighet, og som normativ ressurs	265
14.3.2	Nærmere om muligheten til å utvise konduite som normativ ressurs	265
14.4	Å utvise konduite som skjønnutøvelse	273
14.4.1	Generelt om konduite som skjønnutøvelse	273
14.4.2	Skjønnutøvelse og betydningen av betjentenes personlige forhold.....	274
14.4.3	Skjønnutøvelsens hovedtema.....	278
14.5	Sammenfatning.....	278
Kapittel 15 «Skal du ta alt du ser dønn seriøst, får du ikke gjort annet»: profesjonsmorske skjønnutøvelse I.....		280
15.1	Generelt om profesjonsmorske vurderinger og knappe ressurser	280
15.2	Spørsmål om ressurser på institusjonelt nivå.....	280

15.2.1	Politimesterens styringsverktøy.....	280
15.2.2	Forholdet til etterforskningsavdelingen.....	283
15.2.3	Operasjonsentralen.....	284
15.2.4	Lokal styring og prioriteringer	285
15.3	Ressurser og prioriteringer på gateplan.....	286
15.3.1	Lovbruddets hyppighet og mengde	286
15.3.2	Å «binde opp» patruljer.....	288
15.3.3	Forhold som gjør at man må prioritere.....	289
15.3.4	Status blant kolleger	291
15.4	Sammenfatning.....	292

Kapittel 16 «Da tenker jeg at han har lært, og det holder for meg»: profesjonsmoralsk skjønnsutøvelse II 294

16.1	En profesjonsmoralsk helhetsvurdering	294
16.2	Gjerningspersonens fremtoning, status og livssituasjon	294
16.3	Gjerningspersonens handlemåte og sinnelag idet handlingen ble utført	304
16.4	Finnes det fornærmede?	311
16.5	Forholdet til publikum.....	313
16.6	Møtet med politiet	314
16.6.1	Møtet med politiet er ofte avgjørende	314
16.6.2	Om gjerningspersonen viser respekt for lover og regler eller ikke: ydmykhet og anger kontra frekkhet og krancling	315
16.6.3	Sympati og antipati.....	317
16.6.4	Utgjør gjerningspersonen en sikkerhetsrisiko?	320
16.6.5	Hva det til syvende og sist handler om: har gjerningspersonen lært noe av møtet med politiet?	321
16.7	Sammenfatning.....	326

Kapittel 17 «Du kan godt si at vi lar nåde gå for rett»: det profesjonsmoralske skjønn som makt..... 328

17.1	Konduite som makt?.....	328
17.2	Konduite som benådningsmakt	329
17.3	Den benådende maktutøvelsen som makt over og makt til.....	331
17.4	Sammenfatning.....	332

Kapittel 18 Avgjørelsen er tatt: om registrering og rapportering av konduite 334

18.1	Rapporteres og registreres bruk av konduite?	334
18.2	Sakstyper, situasjonstyper og registrering.....	335
18.3	Sammenfatning.....	337

Kapittel 19 Sammenfattende om betjentenes forståelse og utøvelse av rollen som rettshåndhevere og overgang til del IV 338

19.1	Ordensbetjenter som samfunnsoppdragere: betjentenes idealtypiske rolle som rettshåndhevere stilt overfor den polisiære rettshåndhevelsens grunnspørsmål..	338
------	---	-----

19.1.1	Profesjonsmoralsk autonomi	338
19.1.2	Profesjonsmoralsk skjønn: en mulighet til å utvise konduite.....	339
19.1.3	Profesjonsmoralsk skjønnsutøvelse som rettshåndhevere: å utvise konduite	340
19.1.4	Betjentenes makt som rettshåndhevere: konduite som benådning	343
19.2	Forholdet mellom formelle og uformelle forståelser av politibetjentenes rolle som rettshåndhevere: overgang til del IV	344

DEL IV. UTFØRENDE REDSKAP OG FORVALTNINGSBYRÅKRAT VS. SAMFUNNSOPPDRAGER: FORMELLE OG UFORMELLE FORSTÅELSER AV POLITIBETJENTERS ROLLE SOM RETTSHÅNDHEVERE I DAG, EN SAMMENLIGNENDE ANALYSE OG TOLKNING..... 345

Kapittel 20 Forholdet mellom formelle og uformelle forståelser i historisk perspektiv 345

20.1	Formelle forståelser av politibetjenter som rettshåndhevere og politifolks egen forståelse og utøvelse av denne rollen i historisk perspektiv	345
20.2	Sammenfatning og fremstillingen videre	349

Kapittel 21 Forståelser av politirollens faktiske sider..... 350

21.1	Forståelser av politibetjenters profesjonsmoralske autonomi og profesjonsmoralske skjønn	350
21.2	Forståelser av politibetjenters vurderinger og beslutninger om å iverksette formell forfølgning.....	351
21.2.1	Hva politibetjenters avgjørelser i realiteten består i og innebærer	351
21.2.2	Det formelle begrepet om OPS og betjentenes begrep om konduite.....	354
21.2.3	Det formelle begrepet om advarsler og begrepet om konduite	354
21.3	Den formelle fremstillingsmåte av omfanget og betydningen av den polisiære rettshåndhevelsens grunnspørsmål og betjentenes praksis.....	354
21.4	Sammenfatning.....	355

Kapittel 22 Forståelser av politirollens normative sider..... 357

22.1	Forståelser av den normative ressursens form: den formelle «kompetanse» og betjentenes «mulighet»	357
22.2	Forståelser av den normative ressursens innhold	360
22.3	Forståelser av den normative ressursens legitimitet.....	361
22.4	Forståelser av forholdet mellom politibetjenter, den normative ressurs og den aktuelle situasjon	362
22.5	Forståelser av politibetjenters skjønnsutøvelse, herunder om skjønnsutøvelsens legitimitet.....	363
22.6	Forståelser av politibetjenters makt.....	364
22.7	Sammenfatning.....	365

DEL V. STUDIENS HOVEDFUNN 366

DEL VI. NORMATIVE REFLEKSJONER..... 373

VEDLEGG..... 378

LITTERATUR

DEL I. INTRODUKSJON

Kapittel 1 Innledning

1.1 Hovedtema

Etableringen av den moderne demokratiske rettsstat¹ forstås gjerne som en overgang til et politi² basert på demokratiske og rettsstatlige normer og verdier. Dette fremstilles slik at innføringen av den demokratiske rettsstaten førte til at politiet ble et forvaltningsorgan, som skal gjennomføre folkets vilje og gjøre det innenfor de formelle rammer lovgivningen og andre rettsregler trekker opp.³

Slike oppfatninger har fått et populært uttrykk i forestillingen om politiet som «lovens lange arm».⁴ I denne forestillingen representerer folkeforsamlingen folkets forståelse og vilje, mens politiet reduseres til en arm. Der en av folkeforsamlingens straffennormer⁵ er overtrådt skal politibetjenter nærmest mekanisk se til at normovertrederen stilles til ansvar for normovertredelsen, og gjøre dette innen rammene av relevante rettsregler.

Men gir disse forestillingene om politiets rolle⁶ som rettshåndhevere⁷ en realistisk beskrivelse av den rolle politiet faktisk har hatt som rettshåndhevere i den norske demokratiske rettsstaten? Har politiet vært forstått som Stortingets eksekutivorgan, med politibetjenter som fullbyrdere av folkeforsamlingens lovformulerte vilje? For ikke å si: gir forestillingene en realistisk beskrivelse av hvordan politibetjenter selv forstår og utøver denne rollen? Er politibetjenter mekaniske håndhevere av straffelovgivningen, og utøvere av en virksomhet basert på fastsatte lovregler og andre typer rettsregler?

¹ Det vil bli redegjort nærmere for begrepet om demokratisk rettsstat nedenfor i punkt 1.5.4.

² Se nærmere om politi i punkt 1.5.1.

³ Se Zedner, Lucia (2004). *Criminal Justice*, Oxford: Oxford University Press s. 129.

⁴ Forestillingen forekommer også i politiforskningen, se for eksempel Støkken, Anne-Marie (1981). *Politiet i det norske samfunn*. Oslo: Universitetsforlaget s. 157: «Som «lovens lange arm» trenger tjenestemenn også visse juridiske kunnskaper. De må kjenne til lovene, eller i hvert fall de alminneligste av dem» [...].

⁵ Politiet håndhever ikke bare overtredelser av normer som kan føre til formell straff, men også normer som kan lede til ulike typer forvaltningsreaksjoner, slik som gebyrer. I denne studien er fokus særlig på håndhevelse av normer som kan lede til formell straff, men håndhevelse av andre typer normer vil også i noen grad bli berørt.

⁶ Begrepet om politiets rolle vil bli presentert nærmere i punkt 1.5.2.

⁷ Se nærmere om rettshåndhevelse i punkt 1.5.3.

1.2 Hvorfor dette temaet?

Selv om forestillingen om politibetjenter som lovens lange arm er alminnelig kjent, er den ikke mer enn en populær måte å beskrive politiets rolle i det norske samfunn på. Skal man finne ut om den gir et realistisk bilde av politiets rolle i den norske demokratiske rettsstaten, må det undersøkes nærmere hva som politisk og mer formelt har vært forventet av politibetjenter som rettshåndhevere, hvordan politibetjenter faktisk forstår og utøver denne rollen, og hva som karakteriserer forholdet mellom formelle idealer og politibetjentes rettshåndhevelse i praksis.

Den som forsøker å finne svar på disse spørsmålene vil snart befinne seg på et felt med relativt få klare svar. Gjennom norsk historie har det kommet flere politiske prinsipputtalelser, formell lovregulering, rettsavgjørelser og juridisk teori om «politiets» strafforfølgning eller rettshåndhevelse.⁸ Men ser man nærmere etter blir det snart klart at disse i all hovedsak gjelder *justismyndighetenes* strafforfølgning og ikke det egentlige politiets rettshåndhevelse. Sammenlignet med justismyndighetenes formelle strafforfølgning har politiets rettshåndhevelse gjennom mesteparten av norsk historie vært et lite regulert, vanskelig tilgjengelig og uklart rettsområde, i en slags gråsoner mellom justismyndighetenes strafforfølgning på den ene side og politiets virksomhet på ordens- og sikkerhetsfeltet på den andre.⁹ Å finne ut hva som har vært og i dag er politibetjentes formelle rolle som rettshåndhevere, og hvilke verdier det forventes at denne rollen skal være basert på og fremme, må sies å være ganske krevende.¹⁰

Situasjonen er ikke så mye bedre når det gjelder spørsmålet om hvordan politibetjenter selv forstår og utøver rollen som rettshåndhevere. Vi vet i dag noe om hvordan norske politifolk forstår og utøver denne rollen, men vi vet lite om hvordan dette forholder

⁸ Uttrykkene «strafforfølgning» og «rettshåndhevelse» vil for det meste bli brukt som synonymer, såfremt ikke annet er uttrykkelig sagt eller fremgår av sammenhengen.

⁹ Se nærmere i del II.

¹⁰ Dette er ikke bare et politisk og rettslig problem, men også et profesjonsetisk. Ifølge den europeiske politietiske kodifisering skal politiets virksomhet som rettshåndhevere være basert på den nasjonale og internasjonale rett. I «The European Code of Police Ethics» heter det i punkt I «Objectives of the Police»: 1. The main purposes of the police in a democratic society governed by the rule of law are: to maintain public tranquility and law and order in society [...] Og noe videre: 2. The police are a public body which shall be established by law. 3. Police operations must always be conducted in accordance with the national law and international standards accepted by the country [...]. The European Code of Police Ethics, Recommendation (2001) 10 adopted by the Committee of Ministers of the Council of Europe on 19 September 2001, Appendix to the Recommendation. I Code of Conduct for Law Enforcement Officials, Adopted by General Assembly resolution 34/169 of 17 December 1979, heter det i artikkel 1 at: Law enforcement officials shall at all times fulfil the duty imposed upon them by law [...], og i artikkel 8: Law enforcement officials shall respect the law and the present Code [...].

seg til de formelle forståelser og forventninger til den polisiære rettshåndhevelsen.¹¹ Vi vet med det lite om hvorvidt politibetjenter legger til grunn de formelle normer og verdier i sin rettshåndhevelse og lever opp til de formelle idealer for deres rolle som rettshåndhevere eller ikke. Men vi vet heller ikke særlig mye om hvordan de formelle forståelser av og forventninger til politibetjenter som rettshåndhevere forholder seg til politibetjentes forståelse og utøvelse av rollen, for eksempel om forståelsene er basert på realistiske forestillinger om politibetjentes rettshåndhevelse og rimelige forventninger til deres profesjonsutøvelse.

Denne situasjonen har kanskje ikke lagt store hindringer i veien for politiets virke i det daglige. Jurister og politifolk kjenner stort sett sine funksjoner og oppgaver i strafforfølgningen og vet hvilke roller de har, både selv og overfor hverandre. Samtidig tror jeg ikke vi skal se bort fra at den til tider kan ha vært og fortsatt kan være en kilde til en del problemer for både jurister og politifolk.

Juristene i politiet har tradisjonelt vært orientert først og fremst mot påtalemyndigheten og domstolene, og med det noe mindre mot politibetjentes rolle i straffeprosessen. Jeg tror nok at flere jurister i politiet kan ha vanskeligheter med å rettslig plassere og bestemme ordensbetjentes rolle som rettshåndhevere. Det er et lite utforsket rettsområde, og det er vanskelig å vite hvordan man skal gripe det an. Reglene om tvangsmidler er ikke noe problem, men flere av de rettslige spørsmål som ikke gjelder tvangsmidler kan det muligens være noe verre med. Noe av det samme gjelder nok for politifolk. Jeg vil tro at noen politifolk har vært og er noe usikre på hvordan deres rolle som rettshåndhevere formelt skal forstås. Også for politifolk er det nok stort sett slik at reglene om tvangsmidlene «kan alle». Men hva med det andre man gjør når man står overfor et straffbart forhold, der ute på gata? Hva kan, skal og bør man gjøre da?

Ved noen anledninger kan slike forhold gi grobunn for kommunikasjonsproblemer, kanskje misforståelser eller til og med uenigheter og konflikter mellom jurister og politifolk. Jeg vet ikke hvordan dette er i det daglige rundt forbi på landets mange tjenestesteder. Men jeg har sett noen av disse problemene selv, i politiutdanningen. I politiutdanningen møtes jurister og politifolk til diskusjoner om politirollen i forbindelse med undervisning, og det kommer ikke sjelden til diskusjon om hvordan politifolk skal og bør handle i bestemte typer situasjoner, typisk med utgangspunkt i en

¹¹ Se nærmere om forskningssituasjonen i punkt 1.4.

tenkt sak. En jurist kan for eksempel mene at en politibetjent har plikt til å forfølge et forhold straffeprosessuelt i en tenkt sak, mens en politibetjent kan mene at det ikke er riktig å forfølge formelt. Min erfaring fra slike diskusjoner er at jurister og politibetjenter får luftet sine meninger, men så kommer man ikke så mye lenger. Juristen og politibetjenten må gå hver til sitt uten at man egentlig har forstått så mye av *hvorfor* man tilsynelattende ser så forskjellig på politirollen i den tenkte situasjonen. Juristen kan synes at politibetjenten ikke forstår hva som forventes av politibetjenter som rettshåndhevere, og politibetjenten kan synes at juristen ikke forstår hva det i praksis vil si å drive polisiær rettshåndhevelse.

Jeg tror at grunnen til at slike diskusjoner, uenigheter eller konflikter kan oppstå, skyldes at man i alt for liten grad har forsøkt å se nærmere på hvilke *verdier* jurister og politifolk baserer sine forståelser av politirollen på. Jeg tror nemlig at uenighetene i slike situasjoner ofte kan skyldes uenighet om underliggende verdier. Og det er en slik antagelse som ligger bak denne avhandlingen.

Denne avhandlingen springer ut av et ønske om å gi et bidrag til at så vel jurister som politifolk kan få en bedre forståelse av de verdispørsmål som ligger under og preger så vel de formelle forståelser av politirollen som politibetjentes egen forståelse av denne rollen, og hvordan disse verdiene kan komme i konflikt i møte mellom formelle idealer og det politibetjenter opplever som polisiære realiteter. Ved å føre sammen fag- og kunnskapstradisjoner som vanligvis ikke møtes i en og samme studie, er det mitt håp å kunne bidra til at både jurister og politifolk får en bedre forståelse av politibetjentes rolle som rettshåndhevere i den norske demokratiske rettsstaten, og til en mer alminnelig utvikling av politibetjentes profesjonsetikk på dette området.

1.3 Hovedproblemstilling og forskningsspørsmål

På denne bakgrunn er avhandlingens hovedproblemstilling formulert slik:

Hva karakteriserer politiets rolle som rettshåndhevere i den norske demokratiske rettsstaten, institusjonelt og profesjonelt?¹²

Problemstillingen er basert på den forutsetning at det norske politiet siden 1814 har fungert innenfor rammene av den politiske sammenslutning som kalles demokratisk rettsstat, som har gitt politiet bestemte funksjoner og oppgaver. En av de mest sentrale funksjoner har vært rettshåndhevelse, og den demokratiske rettsstaten har gjennom

¹² Se nærmere om politiet som institusjon og profesjon i kapittel 4.

tiden anerkjent at politiet har bestemte normative ressurser til å utføre rettshåndhevelse. Politiets rolle forstås med det som et historisk produkt, og i studien skal det undersøkes hvilke forståelser av denne rollen som har kommet til uttrykk gjennom norsk historie frem til i dag.

Men formelle forståelser og forventninger er ikke annet enn idealer om hvordan politiet kan, skal eller bør opptre. Hvordan politiet selv forstår og utøver sin rolle er noe annet. Politibetjentes forståelse og utøvelse av politirollen kan være helt eller delvis sammenfallende med de formelle forståelser og forventninger, men de kan også avvike fra disse. For å finne ut mer om hvordan politibetjenter forstår rollen som rettshåndhevere og utøver den i praksis, må politibetjentenes rettshåndhevelse derfor studeres nærmere empirisk, noe som vil bli gjort i denne avhandlingen.

Når man vet noe om politibetjentes forståelse og utøvelse av rollen som rettshåndhevere, gir det også grunnlag for å si noe om forholdet mellom formelle idealer og politibetjentenes forståelse og praksis. Forstår politibetjenter rollen i tråd med de formelle idealer og innfrir deres praksis det som formelt forventes av dem? Avviker betjentenes oppfatninger fra de formelle forståelser og forventninger?

Denne studien legger opp til å belyse problemstillingen gjennom en undersøkelse av politiets formelle rolle, politibetjentes egen forståelse og utøvelse av denne rollen, og forholdet mellom de formelle idealer og det politibetjenter opplever som polisiære realiteter. Dette gjør tre forskningsspørsmål sentrale:

1. Hva har karakterisert politiets formelle rolle som rettshåndhevere fra etableringen av den norske demokratiske rettsstaten til i dag, institusjonelt og profesjonelt?
2. Hva karakteriserer politibetjentes forståelse og utøvelse av rollen som rettshåndhevere i dag?
3. Hva karakteriserer forholdet mellom formelle forståelser av politibetjentes rolle som rettshåndhevere og politibetjentes forståelse og utøvelse av rollen i dag?

Det er disse spørsmålene som skal undersøkes nærmere i denne avhandlingen.

1.4 Foreliggende forskning

1.4.1 Hvilket forskningsfelt?

I denne avhandlingen skal altså politiets institusjonelle og profesjonelle rolle som rettshåndhevere undersøkes gjennom analyser og fortolkninger av empiriske data, med vekt på rollens formelle og uformelle sider, og forholdet mellom disse.¹³ Det dreier seg om en profesjonsetisk studie i skjæringspunktet mellom empirisk profesjonsetikk og historisk orientert rettssosiologi.¹⁴

Studien legger til grunn at det norske samfunnet har gitt politiet som institusjon og profesjon bestemte formelle roller som rettshåndhevere, som har vært formulert særlig i lovgivning, offentlige utredninger, praksis og teori. De formelle forståelsene og forventningene er historiske størrelser som har endret seg gjennom norsk historie. Studien undersøker disse formelle rolleforståelsene på et verdinivå, og søker å kartlegge hvilke mer grunnleggende verdier som har preget formelle forståelser av og forventninger til politibetjenter som rettshåndhevere i norsk tradisjon. Studien beveger seg videre til å undersøke hvordan politibetjenter selv forstår og utøver sin rolle som rettshåndhevere, med særlig vekt på hvilke normer og verdier som preger deres rolleforståelse. Dette utgjør så grunnlag for en analyse og tolkning av hva som har karakterisert og fortsatt i dag karakteriserer forholdet mellom formelle forståelser av politirollen og politibetjentes egen forståelse og utøvelse av rollen.¹⁵

Som indikert i punkt 1.2 finnes det få studier med et slikt tema og perspektiv i så vel internasjonal som nasjonal forskning.¹⁶ Internasjonalt finnes det en lang rekke studier av profesjonsetiske spørsmål knyttet til politibetjentes rettshåndhevelse, enten disse kaller seg profesjonsetiske eller ikke. Men det er få av disse studiene som undersøker

¹³ Studien er slik ment som et bidrag også til politivitenskapen, se Cepols definisjon av politivitenskap og en diskusjon av denne i Larsson, Paul, Gundhus, Helene og Granér, Rolf (2014). «Polivitenskap – en introduksjon», i: Larsson, Paul, Gundhus, Helene og Granér, Rolf (2014). *Innføring i politivitenskap*. Oslo: Cappelen Damm Akademisk Forlag.

¹⁴ Se nærmere om profesjon, profesjonsetikk og profesjonsmoral nedenfor i kapittel 4.

¹⁵ Studien kan med det sies å være basert på de hovedperspektivene Bayley (1985) mener bør anlegges i studier av politiets virksomhet, se Bayley, David H. (1985). *Patterns of policing: A comparative international analysis*. New Brunswick: Rutgers University Press kapittel 5. Se også Finstad, Liv (2006) «Politisosiologi», i: Finstad, Liv og Høigård, Cecilie (red.) *Straff og rett*. Oslo: Pax Forlag om Bayleys perspektiver på politiforskning.

¹⁶ Det er søkt etter relevant forskning i Bibsys, Oria, EBSCO, Google Scholar og sentrale tidsskrifter. Det finnes bibliografier over den nordiske politiforskning som jeg også har forholdt meg til, særlig gjelder dette Høigård, Cecilie (2005) *Nytt politi? En kommentert bibliografi over nyere nordisk politiforskning*. Universitetet i Oslo, Institutt for kriminologi og rettssosiologi, K-serien nr. 2/2005 og Valland, Tatanya (2011). *Nordisk politiforskning 2004-2009: en kommentert oversikt*. PHS Forskning nr. 3/2011. En oversikt over noe eldre forskning finnes i Koch, Henning (1982). *Politiforskning i Norden*, Kriminalistisk Instituts stencilserie nr. 17, Københavns Universitet.

politiets formelle rolle og de formelle rolleforståelsenes verdigrunnlag. Det finnes heller ikke særlig med studier som reiser spørsmål om forholdet mellom formelle rolleforståelsers verdigrunnlag og politibetjentes normer, verdier og holdninger som rettshåndhevere, og hvordan dette forholdet har utviklet seg gjennom historien.

Det er antagelig flere årsaker til at det finnes begrenset forskning om disse spørsmålene. Internasjonalt har rettsvitenskapen lenge vært orientert først og fremst mot de nasjonale rettsordningene, noe som har vanskeliggjort felles internasjonale diskusjoner og forståelser av politirollen. Studier gjort i ett land har ikke nødvendigvis kunnet overføres til forståelser av politi i et annet. Det er først i tiden etter 1945 at retten gradvis har blitt mer internasjonal. De enkelte suverene staters rett er likevel fortsatt preget av nasjonale forhold, og det vil ikke uten videre være mulig å overføre forskningsresultater fra et land til et annet, særlig ikke fra et common-law system til et mer civil-law preget system.¹⁷ Til dette kommer at både internasjonalt og nasjonalt har studier av politiets rettslige sider vært forholdsvis lite utviklet som forskningsfelt, sammenlignet for eksempel med andre offentligrettslige fag som statsrett, strafferett og prosess. I den rettsvitenskapelige forskningen på politiet som faktisk har funnet sted, har dessuten både empiriske og etiske spørsmål vært skjøvet i bakgrunnen, til fordel for rettsdogmatiske undersøkelser av det foreliggende rettskildematerialet og eksegetiske fremstillinger av dette.

Som en følge av den tiltagende akademiske arbeidsdelingen har andre fagfelt, slik som samfunnsvitenskaplige studier av politiet, heller ikke gått særlig inn i de rettslige spørsmål, men i betydelig grad basert seg på og overtatt den nasjonale rettsdogmatiske forskningens perspektiver på retten.

Dette betyr at det har vært begrenset med internasjonal forskning på politiets formelle rolle som rettshåndhevere, som den skandinaviske og norske forskningen har kunnet bygge videre på. Dette har igjen ført til at politiets formelle rolle som rettshåndhevere har utviklet seg gjennom norsk tradisjon, uten at det i særlig grad har vært foretatt kritiske undersøkelser av hva som har kjennetegnet denne utviklingen på et verdinivå, hvordan formelle forståelser forholder seg til politibetjentes egen forståelse og utøvelse av rollen og vice versa. Vi vet i dag lite om hvordan formelle forståelser har utviklet seg gjennom norsk historie og hvilke verdier som har preget disse, og hvordan de normer og verdier politibetjenter selv legger til grunn forholder seg til disse.

¹⁷ Se Michalsen, Dag (2011). *Retten: en internasjonal historie*, Oslo: Pax Forlag, særlig s. 221 f. om common law.

Denne forskningssituasjonen har reist flere vanskelige spørsmål om hva som nærmere bestemt skal sies å være denne studiens forskningsfelt og hvilke studier det er nødvendig å forholde seg til. Jeg har forsøkt å utvikle noen retningslinjer for hvilken forskning jeg burde forholde meg til, og diskutere mine data i forhold til. For det første har jeg ikke lagt til grunn noe skarpt skille mellom empirisk profesjonsetiske, rettsvitenskapelige og politisosiologiske studier. De studiene jeg har lest og som presenteres eller nevnes er valgt ut først og fremst fordi de er basert på problemstillinger og spørsmål som i større eller mindre grad er sammenfallende med denne studiens problemstilling, uavhengig av hvilken faglig tradisjon de skulle plasseres i. For det andre har fokuset vært snevret mest mulig inn mot studier som forholder seg til både politirollens formelle og uformelle sider. Det finnes en stor mengde studier av politiets organisasjon og yrkeskultur. I den grad jeg forholder meg til disse studiene er det særlig fordi de har erkjennelsesinteresser som ligner på de som ligger til grunn for denne studien. En del av denne forskningen er trukket inn i noen grad, særlig i forbindelse med drøftelser av politirollens mer uformelle sider.¹⁸ For det tredje forholder studien seg først og fremst til de større skandinaviske og norske studier. En del av de klassiske og etablerte empiriske studier av politirollen vil bli trukket inn i analyser og tolkning, men fordi et siktemål er å undersøke de spesielt norske forhold, er det ikke uproblematisk å legge til grunn empirisk forskning utført for eksempel av politirollen i en anglo-amerikansk kontekst.

Det vil i det videre bli gitt en oversikt over noen sentrale internasjonale, skandinaviske og norske studier som berører denne studiens hovedproblemstilling og forskningsspørsmål, og som særlig har preget utformingen og gjennomføringen av studien. Det kan på ingen måte bli snakk om noen uttømmende gjennomgang av all forskning som finnes, men bare om kortere presentasjoner av arbeider som har vært særlig viktige for utvikling og gjennomføring av denne studien.¹⁹

¹⁸ Se del III.

¹⁹ Politiforskningen har de siste årene vært nærmest eksplosjonsartet, og dette tvinger frem spesialisering. Det lar seg simpelthen ikke gjøre å ha kjennskap til politiforskningen in toto. Foruten monografier, finnes det bare i Europa flere tidsskrifter som publiserer politiforskning. I 2014 ble det også etablert et nordisk tidsskrift utelukkende viet politiforskning, Nordisk politiforskning, https://www.idunn.no/nordisk_politiforskning.

1.4.2 Internasjonale studier

Et gjennomgående trekk i internasjonal politietisk forskning er at politisk formaliserte rettslige og juridiske forståelser av politirollen har blitt forholdsvis lite undersøkt. Enkelte formelle sider ved rollen har vært nevnt og i noen grad beskrevet, men uten at man har gått særlig mye inn i disse som historiske fenomen og som basert på og uttrykk for bestemte typer moralske forståelser av politibetjentes rolle, for så å ta slike mer nyanserte rettsforståelser med seg inn i empiriske undersøkelser av politibetjentes rettshåndhevelse.

Selv om den i liten grad undersøker formelle perspektiver på politiets rolle direkte, er Kleinig, John (1996). *The Ethics of Policing*²⁰ en av de viktigste internasjonale politietiske studier, og på flere punkter berører den tema og spørsmål av relevans for denne studien. Kleinigs studie er basert på en blanding av teoretiske, historiske og sosiologiske perspektiver på politirollen, hvor også politiets rolle som rettshåndhever er viet en god del plass.²¹ Kleinig skriver inngående om det etiske og moralske grunnlag for politiet som institusjon og profesjon, men også mer spesielt om politiets rettshåndhevelse, skjønn og den polisiære rettshåndhevelsens grunnspørsmål. Flere av de grunnleggende perspektivene fra Kleinigs studie vil bli presentert nærmere nedenfor i kapittel 4 som sentrale teoretiske ressurser for denne studien. Hans diskusjoner av den polisiære rettshåndhevelsen vil etter det bli løftet frem og diskutert flere steder. Kleinig, John (ed.) (1996). *Handled with discretion: ethical issues in police decision making*,²² inneholder også flere viktige diskusjoner av politiets skjønnsutøvelse fra flere forfattere. Av andre studier av politietiske spørsmål fra de siste år nevnes her Miller, Seumas et al. (2006). *Police Ethics*²³ og MacVean, Allyson et al. (2013). *Handbook of Policing, Ethics and Professional Standards*.²⁴

Det finnes få internasjonale rettsvitenskapelige eller rettsteoretiske studier som tar for seg politiets formelle rolle som rettshåndhever og som diskuterer de underliggende

²⁰ Kleinig, John (1996). *The Ethics of Policing*, Cambridge: Cambridge University Press.

²¹ Enkelte steder ser det ut til å være flytende overganger mellom deskriptive og normative perspektiver i hans argumentasjon. Spørsmålet er om det i det hele tatt lar seg gjøre å trekke skarpe skiller mellom det deskriptive og normative i en slik studie som Kleinig legger opp til. Lucia Zedner har reist et slikt spørsmål når det gjelder studier av politiet i alminnelighet, se Zedner (2004) s. 127. Hun reiser også spørsmål om det i det hele tatt er ønskelig å trekke et slikt skille i studier av politiet. Se også Zedner, Lucia (2006). *Policing before and after the police: The Historical Antecedents of Contemporary Crime Control*, British Journal of Criminology no. 46 s. 80.

²² Kleinig, John (ed.) (1996). *Handled with discretion: ethical issues in police decision making*, Lanham, Boulder, New York, London: Rowman & Littlefield Publishers Inc.

²³ Miller, Seumas et al (2006). *Police Ethics*, Winchester: Waterside Press.

²⁴ MacVean, Allyson, Spindler, Peter and Solf, Charlotte (2013). *Handbook of Policing, Ethics and Professional Standards*, New York: Routledge.

verdispørsmål i forholdet mellom det formelle og uformelle. Enkelte arbeider finnes likevel og et av de sentrale fra nyere tid er særlig Svogun, Thomas Vincent (2013). *The jurisprudence of police: towards a general unified theory of law.*²⁵ Svogun søker å utvikle et rettsfilosofisk grunnlag for det han kaller «jurisprudence of police». Dette gjør han dels gjennom en kritikk av både rettsvitenskapelige og samfunnsvitenskapelige forståelser, dels gjennom utviklingen av det han kaller en «integrative jurisprudence», hvor han søker å forstå retten fra et politiperspektiv, basert på en blanding av rettspositivistiske, historiske og naturrettslige perspektiver, særlig påvirket av Harold Berman og Lon Fuller. En kjerne i Svoguns integrative jurisprudence of police er et ønske om å vise hvordan juridiske forståelser av politi ikke klarer seg uten en vektlegging av både rettens formelle, teleologiske og historiske sider. I denne forbindelse diskuterer Svogun flere steder formelle forståelser av den polisiære rettshåndhevelsen og de grunnspørsmål som oppstår i denne.

En av de første samfunnsvitenskapelige empiriske undersøkelser av politiets rettshåndhevelse og særlig av den polisiære rettshåndhevelsens grunnspørsmål, kom med Goldstein, Jerome (1960). *Police Discretion Not to Invoke the Criminal process: Low-visibility Decisions in Administration of Justice.*²⁶ The American Bar Foundation hadde noen år tidligere gjennomført en empirisk undersøkelse av justisforvaltningen, og fra denne fikk Goldstein tilgang til interne politirapporter fra et politidistrikt i USA.²⁷ Rapportene innholdt detaljerte beskrivelser av politiets daglige aktiviteter og avgjørelser, og også om situasjoner hvor betjentene hadde valgt å ikke forfølge formelt. I sin artikkel diskuterte Goldstein de formelle forventninger til politiets rettshåndhevelse og mente at politibetjenter etter gjeldende rett hadde en plikt til å forfølge straffbare handlinger. Han gikk deretter over til å diskutere noen av de typer saker hvor det ifølge rapporten viste seg at politibetjenter ikke håndhevet straffenormene. Goldsteins drøftelser munnet ut i en oppfordring om å gjøre plikten til forfølging klarere, og til bedre kontroll med politibetjentes rettshåndhevelse.

I årene etter Goldsteins studie kom det flere mindre arbeider som tok opp samme typer spørsmål, hvor her kan nevnes LaFave, W. (1962). *The police and Nonenforcement of*

²⁵ Svogun, Thomas Vincent (2013). *The jurisprudence of police: towards a general unified theory of law*, New York: Palgrave Macmillan.

²⁶ Goldstein, Jerome (1960). *Police Discretion Not to Invoke the Criminal process: Low-visibility Decisions in Administration of Justice*. Yale Law Journal no. 69. Det finnes også tidligere studier, slik som Williams, Christopher (1954). «Turning a Blinde Eye», *Criminal Law Review* s. 271 og Soble, Claude R. (ed.) (1962). *Police Power and Individual Freedom: The Quest for Balance*, Chicago: Aldine.

²⁷ The American Bar Foundation (1957). *Pilot Project: The Survey of the Administration of Criminal Justice*.

*the law*²⁸ og Goldstein, Herman (1963). *Police discretion: The ideal versus the real*.²⁹ Særlig LaFaves undersøkelse gir flere interessante analyser av den polisiære rettshåndhevelsens grunnspørsmål. LaFave finner blant annet at det ser ut til å være en tendens til at mindre alvorlige straffbare handlinger ofte ikke håndheves av politibetjentene.

I noen grad påvirket av disse funnene begynte fra denne tiden de første større og bredere empiriske studier av politiets rettshåndhevelse å komme. Noen av disse tok, slik som Goldstein (1960), utgangspunkt i formelle og rettssosiologiske perspektiver. En av de første større empiriske studier av politibetjenters rettshåndhevelse basert på slike erkjennelsesinteresser,³⁰ var Jerome Skolnicks studie *Justice without trial: law enforcement in democratic society* fra 1966 (siste utgave fra 2011).³¹ Skolnick hevdet at det demokratiske samfunn stiller politiet som rettshåndhevere overfor et grunnleggende dilemma: skal politiets rettshåndhevelse tjene hensyn til sosial kontroll og mest mulig effektiv håndhevelse av de materielle straffenormene, eller skal politiet forstås som et forvaltningsorgan underlagt rettssystemets krav om legalitet, selv om dette kan gå ut over håndhevelsens effektivitet? Hvordan preger dette dilemmaet politiets rettshåndhevelse, institusjonelt og profesjonelt?³²

Skolnick ville undersøke hvordan denne spenningen i den demokratiske rettsstatens kjerne preger politiets rolle som rettshåndhevere i praksis. I denne forbindelse gjennomførte han en omfattende empirisk undersøkelse av polisiær rettshåndhevelse i deler av amerikansk politi og rettsvesen, og undersøkte en rekke sider ved politibetjenters virksomhet. Hans hovedkonklusjon var at i det demokratiske samfunn fremsettes krav om at politiet må utføre sin rettshåndhevende virksomhet i tråd med prinsipper om legalitet. Men i politibyråkratiet har det utviklet seg normer og verdier som kommer i konflikt med slike forventninger. Der fant Skolnick at det i større grad hersket verdier som effektivitet, initiativ og hensyn til sosial kontroll.³³

Denne studien er på flere punkter påvirket av Skolnicks perspektiver, og søker å videreføre hans problemstillinger i en norsk kontekst. Også i denne studien legges det

²⁸ LaFave, W. (1962). *The police and Nonenforcement of the law*, Wisconsin Law Review, March, 104–37.

²⁹ Goldstein, Herman (1963). *Police discretion: The ideal versus the real*. Public administration Review no. 23.

³⁰ Se Reiner, Robert (2015). *Revisiting the Classics: Three Seminal Founders of the Study of Policing: Michael Banton, Jerome Skolnick and Egon Bittner*, Policing and Society 25/3.

³¹ Skolnick, Jerome H. (2011). *Justice without trial. Law enforcement in democratic society*. New Orleans: Quid Pro Books.

³² Skolnick (2011) s. 1.

³³ Ibid. s. 5.

til grunn at den demokratiske rettsstaten er basert på spenninger og motsetninger, som har kommet til uttrykk i forståelsen av politiets rolle som rettshåndhevere.³⁴ Som hos Skolnick er det sentrale å analysere politiets formelle rolle og de spenninger som ligger i denne fra et historisk perspektiv (slik som også var Skolnicks utgangspunkt), for så å undersøke hvordan politibetjenter selv forstår sin rolle som rettshåndhevere i lys av den historisk utviklede formelle rollen.³⁵

Men selv om Skolnicks perspektiver på politiets samfunnsrolle fortsatt representerer et sentralt bidrag til forståelse av politirollen i demokratiske rettsstater, og i stor grad har inspirert og påvirket min egen studie, er hans funn ikke uten videre overførbare til norske forhold. Dette blir synlig på flere punkter. Mens Skolnick mente å se forventninger om en polisiær rettshåndhevelse basert på legale prinsipper og verdier allerede på første halvdel av 1800-tallet i sine kilder, er det vanskelig å se noe slikt uttrykt på en klar og entydig måte i norske kilder. Som det vil bli vist nedenfor i del II var spenningen mellom forståelser av politiets formelle rolle basert på legalitet på den ene side og sosial kontroll på den andre til stede fra etableringen av den norske forfatningsstaten. Men tydeligere forventninger om legalitet slo ikke tydelig inn i norsk sammenheng før på 1900-tallet. Den moderne norske politiinstitusjon og politiprofesjon vokste da også frem først gradvis fra slutten av 1800-tallet og begynnelsen av 1900-tallet.

Der Skolnick i sin anglo-amerikanske kontekst ser ut til å finne en betydelig grad av kontinuitet i måten spenningen mellom formelle forventninger om en rettshåndhevelse basert på legalitet på den ene side, og forventninger om en faktisk effektiv rettshåndhevelse på den andre, har kommet til uttrykk, viser denne studien at det i norsk historie også dreier seg om en endringshistorie. Selv om bildet er komplekst, har norske forventninger til politiets rettshåndhevelse vært i endring siden etableringen av den norske forfatningsstaten. Mens man frem til begynnelsen av 1900-tallet i liten grad forventet en rettshåndhevelse basert på legalitet, har dette endret seg gradvis gjennom 1900-tallet og frem til i dag, hvor oppfatninger om en polisiær rettshåndhevelse fullt ut underlagt rettssystemet kommer til uttrykk i flere kilder.

³⁴ Se nærmere i kapittel 4.

³⁵ Skolnick har publisert flere politisosiologiske arbeider, se blant annet Skolnick, Jerome H. og Fyfe, James J. (1993). *Above the law: Police and the Excessive Use of Force*. New York: Free Press og Skolnick Jerome H. (2005). *A sketch of the policeman's working personality*, i Newburn, Tim (ed.) *Policing: Key readings*. Devon: Willian Publishing.

Det skilles i politihistorisk forskning gjerne mellom «det kontinentale eller franske politisystem» og «det engelske politisystem».³⁶ Når det gjelder selve politiorganisasjonen og dens virksomhet har norsk politi blitt påvirket av den engelske modell, særlig tydelig på andre halvdel av 1800-tallet. Men når det gjelder politiets formelle rolle og forståelsen av den, står norske forståelser helt klart i en kontinental tradisjon. Norske juridiske forståelser av politiets rolle i det norske samfunn har først og fremst utviklet seg fra den kontinentale *Ius civile* tradisjon, preget av et tydeligere og skarpere skille mellom justismyndighetenes og politimyndighetenes virksomhet og myndighet.

Ved siden av Skolnicks studie kom det flere større empiriske studier av politiets rettshåndhevelse fra 1950–60-tallet.³⁷ Det dreide seg stort sett om studier av amerikansk og engelsk politi, og hvor flere hadde andre sosiologiske perspektiver enn forfattere som Goldstein (1960), LaFave (1962) og Skolnick, med mer vekt på organisatoriske og uformelle sider ved politirollen. Flere av disse studiene har fungert som sentrale referanseverk i politisosiologien helt til i dag (ikke minst i skandinavisk politisosiologi) og flere av studienes funn er av relevans for forståelse av politibetjentes rolle som rettshåndhevere fortsatt i dag.³⁸

Flere av disse studiene bidro til å gjøre det klart at det patruljerende politiet i liten grad fungerte som noe formelt byråkrati,³⁹ og flere fant også at patruljerende politibetjenter i liten grad fungerte slik som populære fremstillinger i samtiden ville ha det til. Flere fant at patruljerende politibetjentes rolle var preget av selvstendighet og et betydelig rom for skjønn.⁴⁰ Slike og andre funn ledet til ulike karakteristikk av patruljerende politibetjentes yrkeskultur.⁴¹

En av de første studiene kom med Westley, William, A (1953). *Violence and the police*.⁴² Basert på en feltstudie ved en liten amerikansk politistasjon undersøkte Williams politiets organisering og virksomhet, men særlig de sosiale normene som

³⁶ Se Brodeur, Jean-Paul (2010). *The policing web*. New York: Oxford University Press s. 43 f.

³⁷ Det fantes empirisk politiforskning også før dette, se for eksempel Westley, William, A (1953). *Violence and the police*, American Journal of Sociology no. 59, for en oversikt over tidligere amerikanske studier.

³⁸ Se nærmere om særlig britisk politiforskning Reiner, Robert (2000). *The politics of police*, Oxford: Oxford University Press.

³⁹ Se nærmere Granér, Rolf og Kronkvist, Ola (2014). «Kontroll av og i politiorganisasjonen», i: Larsson et al (2014) s. 53 f.

⁴⁰ Se Finstad, Liv (2014). «Det konfliktfylte politiarbeidet», i Larsson et al (2014) s. 229 f.

⁴¹ Se inngående om forskningen på politikultur Loftus, Bethan (2010). *Police occupational culture: classic themes, altered times*, Policing and Society 20/1 og Skolnick, Jerome H (2008). *Enduring issues of police culture and demographics*, Policing and Society 18/1.

⁴² Westley, William, A (1953). *Violence and the police*, American Journal of Sociology no. 59.

preget politibetjentenes profesjonsutøvelse. Williams beskrev sosiale normer innad i politiet og i kontakten med publikum på en rekke områder, for eksempel forbundet med normer for kollegialitet, hemmelighold og bruk av makt i ulike sammenhenger.

En annen studie var Banton, Michael (1964). *The policeman in the Community*.⁴³ Banton innhentet dokumentasjon og utførte selv feltstudier i både engelsk (skotsk) og amerikansk politi. Banton undersøkte politiets organisasjon og virksomhet relativt bredt, og foretok komparative analyser av det amerikanske og engelske politi på flere punkter. Banton analyserte politirollen inngående, også politiets rolle som rettshåndhevere og den polisiære rettshåndhevelsens grunnspørsmål. Banton fant i sitt materiale at patruljerende politibetjenter må forstås mer som «peace officers» enn «law officers», fordi politibetjentene brukte relativt lite av sin tid til å håndheve retten, i betydningen å arrestere lovovertredere. Betjentene brukte langt mer tid på å opprettholde fred og ro i deres tjenesteområde. Dette har senere blitt påvist i flere andre studier helt frem til i dag, for eksempel av Bayley, David H. (2005). «What do the police do?». ⁴⁴ Det kan være grunn til å understreke at når Banton oppstilte denne motsetningen mellom «peace officer» og «law officer» la han til grunn et relativt snevert begrep om rettshåndhevelse. For i Bantons analyse er noe av det som gjorde politibetjentene til «peace officers» det faktum at betjentene i stor grad ikke håndhevet retten: «In my experience the most striking thing about patrol work is the high proportion of cases in which policemen do *not* enforce the law». ⁴⁵ Banton fant også som LaFave (1962) at politibetjentene ofte ikke forfølger mindre alvorlige straffbare handlinger og pekte på flere årsaker til dette, blant annet betydningen av politibetjentenes forhold til utbredte moralske oppfatninger og holdninger blant publikum (særlig kapittel 5).

Med utgangspunkt i Bantons forståelse av politibetjenter som «peace officers» gjorde Egon Bittner en studie av amerikanske politibetjentes fredsbevarende arbeid overfor sosialt svakerestilte grupper, publisert i Bittner, Egon (1967). *The police on Skid-Row: a study of peace keeping*. ⁴⁶ Bittner (1967) fant at politibetjentes oppgaver i realiteten er svært mange, ulikartede og vanskelig lar seg definere på noen entydig måte, verken formelt eller uformelt. I Bittner, Egon (1970). *The functions of the police in modern*

⁴³ Banton, Michael (1964). *The policeman in the Community*. London: Tavistock P.

⁴⁴ Bayley, David H. (2005). «What do the police do?», i: Newburn, Tim (ed.) *Policing: Key readings*. Devon: Willian Publishing.

⁴⁵ Banton (1964) s. 127.

⁴⁶ Bittner, Egon (1967). *The police on Skid-Row: a study of peace keeping*, *American Sociological Review* Vol. 32, No. 5.

society: a review of background factors, current practices, and possible role models,⁴⁷ undersøkte Bittner politirollen på et mer teoretisk grunnlag. Han beskrev her blant annet det han så som en kjerne i det patruljerende politiets virksomhet som et engasjement i «something-that-ought-not-to-be-happening-and-about-which-someone-had-better-do-something-now!», og som i ettertid har blitt en av dem mest berømte beskrivelser av politirollen i politisosiologisk forskning. Bittner fremmet her også en oppfatning om at kjernen i politiets rolle er muligheten til å bruke makt, som også har fått stor oppmerksomhet i senere politiforskning.

Utover på 1970–80-tallet kom flere empiriske studier av politiets virksomhet. Av disse nevnes her Van Maanen, John (1974). *Working the street: a developmental view of police behavior*,⁴⁸ som var en intensiv feltstudie av politiet i en amerikansk by. I studien undersøkte van Maanen hvordan politifolk sosialiseres inn i rollen som operativ politibetjent og beskrev flere sider ved den politikulturen han fant.

Manning, Peter (1977). *Police work: the social organisation of policing*,⁴⁹ var en omfattende komparativ studie av amerikansk og engelsk politi, som også i stor grad var basert på feltarbeid, men også med flere andre metodiske perspektiver, blant annet historiske (særlig kapittel 3). Manning berørte flere sider av det patruljerende politiets virke, blant annet som rettshåndhevere (særlig del II).

Muir, William Ker Jr. (1977). *Police: streetcorner politicians*⁵⁰ var også en studie av politirollen i en amerikansk by på 1970-tallet. Basert på kvalitative data (intervju med 28 unge mannlige betjenter) søkte Muir å analysere forholdet mellom betjentenes verdier og holdninger og den makt de både utøver og møter i sitt yrke. Muirs studie kan på mange måter ses som en empirisk profesjonsetisk studie av politibetjentes holdninger og verdier (særlig tydelig i bokens del 3). Flere studier fant senere slike trekk som et sterkt kollegialt samhold og en politikultur som avsondrer seg fra andre sosiale nettverk, noe som igjen legger grunnlag for utvikling av en form for vi–dem-logikk i forholdet mellom politibetjenter og publikum.⁵¹ Muir fant for eksempel at det

⁴⁷ Bittner, Egon (1970). *The functions of the police in modern society: a review of background factors, current practices, and possible role models*, University of Michigan Libraries.

⁴⁸ Van Maanen, John (1974). *Working the street: a developmental view of police behavior*, Sage Criminal Justice System, vol. 3, Beverly Hills CA.

⁴⁹ Manning, Peter (1977). *Police work: the social organisation of policing*, Prospect Heights: Waveland Press.

⁵⁰ Muir, William Ker Jr. (1977). *Police: streetcorner politicians*. Chicago: The University of Chicago Press.

⁵¹ Se nærmere Aas, Geir (2009). *Politiinngrep i familiekonflikter: en studie av ordenspolitiets arbeid med familiekonflikter/familievoldssaker i Oslo*, Phd-avhandling, Juridisk fakultet, Universitetet i Oslo s. 36 f.

hører til politibetjenters yrkeskultur å kategorisere og til dels stigmatisere publikum i ulike grupper.

Wilson, James Q (1977). *Varieties of police behavior: The Management of Law & Order in Eight Communities*⁵² var en empirisk studie av politiets virksomhet i 8 områder i USA på 1960–70-tallet, med stor vekt på patruljerende politibetjenters rolle. Wilson analyserte betjentenes virksomhet som rettshåndhevere og deres skjønn, og utviklet begreper om ulike «politistiler», slik som «the watchman style», «the legalistic style» og «the service style».

Lipsky, Michael (1980/2010). *Street-level Bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*⁵³ undersøkte flere profesjoner, herunder patruljerende politi, som hadde det til felles at de var det Lipsky kalte «Street level Bureaucrats». Lipsky viste hvordan slike gatebyråkrater befinner seg i et spenningsfelt mellom politiske og formelle forventninger på den ene side, og hensyn som springer ut av deres arbeidsforhold på den andre. Lipsky skrev inngående om tema som profesjonelt skjønn, autonomi og begrensede ressursers betydning for gatebyråkratens profesjonsutøvelse.

Klocklars, Carl B. (1985). *The Idea of Police*⁵⁴ var basert på andre empiriske studier og er først og fremst ment som en lærebok. Fremstillingen har likevel fått en posisjon i politiforskningen, og inneholder blant annet et eget kapittel om «selective law enforcement» (kapittel 5).

Brown, Michal K. (1988). *Working the Street: Police Discretion and the Dilemmas of Reform*⁵⁵ er en empirisk studie av patruljerende politi og deres skjønnsutøvelse, basert på feltarbeid i tre politidistrikt i California. Brown gjør inngående analyser av politibetjenters rolle som rettshåndhevere og deres skjønnsutøvelse, herunder en analyse av hvordan politibetjenter forholder seg til den polisære rettshåndhevelsens grunnspørsmål og håndhevingen av mindre alvorlige lovbrudd (særlig kapittel 7).

I flere studier fra 1990- og 2000-tallet har funn fra de klassiske studier dels vært bekreftet, dels vært utfordret og kritisert, for eksempel for å tegne for ensidige og

⁵² Wilson, James Q (1977). *Varieties of police behavior: The Management of Law & Order in Eight Communities*. Cambridge MA og London: Harvard University Press.

⁵³ Lipsky, Michael (1980/2010). *Street-level Bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*. New York: Russel Sage Foundation.

⁵⁴ Klocklars, Carl B. (1985). *The Idea of Police*. Beverly Hills: Sage Publications.

⁵⁵ Brown, Michal K. (1988). *Working the Street: Police Discretion and the Dilemmas of Reform*. New York: Russel Sage Foundation.

unyanserte bilder av politibetjentes yrkeskultur.⁵⁶ Tidligere studier har blant annet vært kritisert for å fremstille politiet for mye som en homogen enhet, og med det ikke evnet å få frem at politiet i virkeligheten består av flere typer kulturer med ulike interne utfordringer og normer.⁵⁷

I skandinavisk politisosiologi har det de siste årene også vært stilt spørsmål ved om funn i empirisk anglo-amerikansk forskning uten videre kan overføres til en skandinavisk kontekst i dag. Dette gjelder både spørsmål om forskjeller mellom de samfunn politiet virker i og om de funn som er gjort er dekkende som beskrivelser av det skandinaviske politiets virksomhet i dag.⁵⁸

1.4.3 Skandinaviske og norske studier

Skandinavisk politietisk forskning er et lite forskningsfelt med noen få sentrale studier fra de siste årene. Den mest omfattende så langt er Halvorsen, Vidar (2001). *Ethics, Force and Violence in policing*.⁵⁹ Halvorsens studie er primært teoretisk og gir en inngående drøftelse av begrepene om makt og vold. Studien går med det ikke særlig inn i de empiriske spørsmål rundt politibetjentes rettshåndhevelse generelt og den polisiære rettshåndhevelsens grunnspørsmål spesielt. Halvorsen diskuterer politietiske spørsmål også i mindre arbeider som *Normer, verdier og menneskerettigheter: en kort innføring*,⁶⁰ *Response to Michael Davis: Police, Discretion, and Professions*,⁶¹ og *Politi, magt og legitimitet*.⁶² Ut over dette finnes en del mer praktisk orienterte studier. Dette gjelder særlig Granér, Rolf og Knutsson, Maria (2000). *Etik i polisarbeite*,⁶³ Knutsson, Maria og Granér, Rolf (2001). *Perspektiv på polisetik*⁶⁴ og Diderichsen, Adam (2011). *Etik for politifolk*.⁶⁵ Disse arbeidene er systematiserende fremstillinger av en del etiske hovedspørsmål, men spørsmål forbundet med politiets formelle rolle og måtene denne fremstilles på, drøftes i liten grad. Det finnes få studier som

⁵⁶ Se nærmere hos Aas (2009) s. 39 f.

⁵⁷ Ibid.

⁵⁸ For en oversikt se Graner, Rolf (2014). «Selvstendige sheriffer eller lojale byråkrater – om patruljerende politis yrkeskultur», i: Larsson et al. (2014) s. 134-136 og Petersson, Otto (2015). *Att bli polis: från utbildningens förväntningar till gatans norm*, Stockholm: Nordsteds Juridik s. 40-41.

⁵⁹ Halvorsen, Vidar (2001). *Ethics, Force and Violence in policing*, Phd-avhandling, Universitetet i Oslo.

⁶⁰ Halvorsen, Vidar (1995). *Normer, verdier og menneskerettigheter: en kort innføring*, Oslo: Politihøgskolen.

⁶¹ Halvorsen, Vidar (1996). «Response to Michael Davis: Police, Discretion, and Professions», i: Kleinig (ed.) (1996).

⁶² Halvorsen, Vidar (2008). «Politi, magt og legitimitet», i: Jørgensen, Jeff (red.) (2008). *Terrorisme og rettssikkerhet*, København: Frydenlund.

⁶³ Granér, Rolf og Knutsson, Maria (2000). *Etik i polisarbeite*, Lund: Studentlitteratur.

⁶⁴ Knutsson, Maria og Granér, Rolf (2001). *Perspektiv på polisetik*. Lund: Studentlitteratur.

⁶⁵ Diderichsen, Adam (2011). *Etik for politifolk*, Fredriksberg: Samfundslitteratur.

uttrykkelig definerer seg som *empirisk profesjonsetikk*. Et av få unntak er Ekenvall, Börje (2008). *En oförvitlig polis? Studier i polisetik*, som basert på så vel kvantitative som kvalitative data, analyserer og diskuterer etiske spørsmål.

I skandinavisk rettsvitenskap finnes flere studier som undersøker formelle sider ved politirollen, i samtid og fortid. De fleste av disse er likevel preget av en rettsdogmatisk erkjennelsesinteresse, og problematiserer ikke de underliggende verdispørsmål i særlig grad. I den grad formelle forståelser sammenholdes med politibetjentes faktiske forståelse og utøvelse av rollen som rettshåndhevere, er dette i liten grad basert på egne empiriske studier. De mest sentrale rettsvitenskapelige og historiske arbeidene som berører de formelle sider av politirollen mer inngående og som det er sett hen til i denne studien, er i svensk kontekst Sjöholm, Erik (1964). *Politimakten och dess begränsningar*,⁶⁶ Anners, Erik (1997). *Brottet, straffet och polisen i den europeiska rättsutvecklingen*,⁶⁷ og Furuhagen, Björn (2009). *Från fjärdingsman till närpolis: en kortfattad svensk polishistoria*.⁶⁸ Særlig Sjöholm behandler politiets formelle historie med både et internasjonalt og nasjonalt perspektiv. I dansk kontekst er det særlig Henrik Stevnsborgs, Henning Kochs og Mikkel Jarle Christensens arbeider som er sentrale,⁶⁹ og av de nyeste særlig Stevnsborg, Henrik (2010). *Politi 1682–2007*⁷⁰ og Christensen, Mikkel Jarle (2012). *Fra det evige politi til prosjektpolitiet: en kamp om position og ideologi*⁷¹ som begge berører flere sider av det danske og dansk-norske politiets formelle rolle. Karl Peder Pedersens Phd-avhandling *Kontrol over København: studier i det sene enevældets sikkerhetspoliti 1800–1848*⁷² berører også flere sider av det felles dansk-norske politiets formelle rolle på starten av 1800-tallet. Det har kommet flere norske studier de siste årene som berører politiets formelle rolle som rettshåndhevere på ulike måter. Kjelby, Gert-Johan (2013). *Mellom rett og plikt til strafforfølgning: den relative etterforsknings- og påtalepliktes rettslige rammer og*

⁶⁶ Sjöholm, Erik (1964). *Politimakten och dess begränsningar*, Stockholm: P. A. Nordstedt & Söner Förlag.

⁶⁷ Anners, Erik (1997). *Brottet, straffet och polisen i den europeiska rättsutvecklingen*, Stockholm: Norstedts Juridisk AB.

⁶⁸ Furuhagen, Björn (2009). *Från fjärdingsman till närpolis: en kortfattad svensk polishistoria*. Växjö: Växjö University Studies in policing.

⁶⁹ Se nærmere henvisninger i Heivoll, Geir (2013). «Den norske forfatningsstatens politimyndighet: fremveksten av en apori? Fremveksten av norsk politimyndighet i lys av Giorgio Agambens begreper om suverenitet og unntakstilstand», i: Michalsen, Dag (2013). *Unntakstilstand og forfatning: brudd og kontinuitet i konstitusjonell rett*, Oslo: Pax Forlag.

⁷⁰ Stevnsborg, Henrik (2010). *Politi 1682–2007*. Fredriksberg: Samfundslitteratur.

⁷¹ Christensen, Mikkel Jarle (2012). *Fra det evige politi til prosjektpolitiet: en kamp om position og ideologi*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.

⁷² Pedersen, Karl Peder (2014). *Kontrol over København: studier i den sene enevældes sikkerhetspoliti 1800–48*, Odensen: Syddansk Universitetsforlag.

rettslige utvikling i norsk straffeprosess⁷³ er først og fremst en studie av påtalemyndigheten, men berører også formelle sider av politiets rolle som rettshåndhevere i et historisk perspektiv. Ugelvik, Synnøve (2014). *Inside on the outside: Norway and Police Cooperation in the EU*⁷⁴ diskuterer også politiets historie med flere perspektiver på det rettshistoriske. Auglend, Ragnar, Mæland, Henry John, Røsandhaug, Knut (2004). *Politirett*,⁷⁵ Auglend, Ragnar og Meland, Henry John (2016). *Politirett*⁷⁶ og Auglend, Ragnar (2016). *Handleplikt, kommandomyndighet og lydighetsplikt i operativt politiarbeid*⁷⁷ berører politiets formelle rolle og den historiske utvikling på flere punkter. Av mer alminnelige historiske fremstillinger⁷⁸ av politiet i de største norske byene er de sentrale særlig Valen-Sendstad, Fartein (1953). *For lov og rett i 200 år: Oslo politis historie*,⁷⁹ Fossen, Anders Bjarne og Ertresvaag, Egil (1992). *Til Indwhonernes større Sikkerhed: Bergen Politikammer 1692–1992*,⁸⁰ Supphellen, Steinar (1986). *Trondheim politimesterembete under eneveldet 1686–1814*⁸¹ og Supphellen, Steinar (1988). *Eineveldets politiomgrep og dei første norske politimeisterane*.⁸²

Av sosiologiske studier er det få som viderefører en rettssosiologisk erkjennelsesinteresse på noen tydelig måte, slik som for eksempel hos Goldstein (1960) og Skolnick (2010). De fleste studiene ser ut til å være mer preget av andre typer sosiologiske perspektiver på politirollen, hvor særlig de uformelle sider av politivirksomheten står sentralt. Denne forskjellen i erkjennelsesinteresse mellom et utpreget rettssosiologisk perspektiv og undersøkelser av politirollens mer uformelle sider ser ikke ut til å ha vært særlig problematisert i den skandinaviske empiriske

⁷³ Kjelby, Gert-Johan (2013). *Mellom rett og plikt til strafforfølgning: den relative etterforsknings- og påtaleplikts rettslige rammer og rettslige utvikling i norsk straffeprosess*, Oslo: Cappelen Damm Akademisk Forlag.

⁷⁴ Ugelvik, Synnøve (2014). *Inside on the outside: Norway and Police Cooperation in the EU*. Phd-avhandling, Universitetet i Oslo, Juridisk fakultet, nr. 76.

⁷⁵ Auglend, Ragnar, Mæland, Henry John og Røsandhaug, Knut (2004). *Politirett*, Oslo: Gyldendal Akademisk Forlag.

⁷⁶ Auglend, Ragnar og Meland, Henry John (2016). *Politirett*, Oslo: Gyldendal Akademisk Forlag.

⁷⁷ Auglend, Ragnar (2016). *Handleplikt, kommandomyndighet og lydighetsplikt i operativt politiarbeid*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag.

⁷⁸ Det finnes fortsatt ingen historisk fremstilling av hele det norske politiets historie.

⁷⁹ Valen-Sendstad, Fartein (1953). *For lov og rett i 200 år: Oslo politis historie*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag.

⁸⁰ Fossen, Anders Bjarne og Ertresvaag, Egil (1992). *Til Indwhonernes større Sikkerhed: Bergen Politikammer 1692–1992*, Bergen: Bergen Politikammer.

⁸¹ Supphellen, Steinar (1986). *Trondheim politimesterembete under eneveldet 1686–1814*, Trondheim: Tapir Forlag.

⁸² Supphellen, Steinar (1988): *Eineveldets politiomgrep og dei første norske politimeisterane*, Historisk Tidsskrift bind 67.

politiforskningen.⁸³ Dette har ført til lite empirisk forskning på de formelle sidene ved politirollen, men også til overtagelse av en del premisser i den klassiske og nyere anglo-amerikanske forskningen som ikke er uproblematisk. Dette gjelder for eksempel en begrenset problematisering av hvorvidt man kan overta angloamerikanske begreper om «rett» og «rettshåndhevelse». Det er i nordisk empirisk politiforskning i liten grad problematisert at det begrep om rett som har vært lagt til grunn i de klassiske og nyere anglo-amerikanske studiene av politiets rolle som rettshåndhevere skriver seg fra et rettssystem og en rettskultur som er historisk ganske ulik den nordiske og norske. Det vil ikke uten videre være treffende å bruke en anglo-amerikansk common-law basert forståelse av rett og rettshåndhevelse i en analyse av politiets rettshåndhevelse i en nordisk og norsk kontekst.

Det finnes så vidt jeg kan se ingen studie av formelle forståelser av politirollen, med fokus på rettens verdier og som undersøker disse fra et historisk perspektiv. Det finnes heller ikke alminnelige studier som undersøker forholdet mellom formelle forståelser av politiets rolle på et verdinivå og politibetjenters egen forståelse og utøvelse av rollen som rettshåndhevere. Det finnes flere studier som berører politiets formelle rolle og forholdet mellom formelle og uformelle rolleforståelser i større eller mindre grad, men dette gjøres for det meste uten å gå særlig inn i regulerings situasjonen, utviklinger i rettspraksis og teori, og hvilke verdier som har preget forståelser av politirollen i slike kilder. Dette gjør det blant annet vanskelig å se hva som er det historisk særegne ved forholdet mellom politiets formelle og uformelle rolle som rettshåndhevere i dag. I de fleste studier er det først og fremst organisatoriske og uformelle sider ved politirollen som har vært undersøkt, og i den grad politirollens formelle sider berøres dreier det seg mest om en gjengivelse av enkelte av de mest sentrale lov- og forskriftskilder og de rettsreglene som der finnes om politiets virksomhet, uten at disse for eksempel problematiseres eller drøftes særlig på et verdinivå. Et annet trekk ved flere av studiene er at det formelle reduseres til *byråkrati*. Dette bidrar blant annet til at det spesifikt rettslige og juridiske tapes av syne, og gjør det vanskeligere å se noen av

⁸³ Aubert får frem noe vesentlig når han legger til grunn at en retts sosiologisk studie kan nærme seg det juridiske og rettslige på to måter: enten fra et juridisk eller fra et sosiologisk synspunkt, se Aubert, Vilhelm (1968). *Retts sosiologi*. Oslo: Universitetsforlaget s. 20 f. Den skandinaviske empiriske forskningen på politiets formelle rolle har i hovedsak nærmet seg rollen fra et *sosiologisk* perspektiv. Denne studien tar utgangspunkt i et *juridisk* perspektiv og går fra dette til det empiriske materialet. Studien tilfører med det et perspektiv som nærmest har vært fraværende i skandinavisk empirisk forskning på ordenspolitiets rolle som rettshåndhevere. For at dette perspektivet ikke skal gå for mye på bekostning av det uformelle har jeg gjennom forskningsprosessen søkt å være bevisst svakhetene ved perspektivet, og i analyser og tolkninger søkt å plassere mine funn i forhold til den foreliggende empiriske forskningen (som altså for det meste har et sosiologisk utgangsperspektiv).

de problemstillinger Skolnick (2010) var opptatt av, slik som forholdet mellom legalitet og effektivitet i formelle forståelser av og forventninger til politiet. Slik allerede Skolnick (2010) påpekte om sosiologisk forskning generelt,⁸⁴ ser flere av de foreliggende studiene også ut til å ha hatt en tendens til å forholde seg først og fremst til den materielle strafferetten, i drøftelser av politiets rolle som rettshåndhevere. Det sies kanskje noe om straffeprosessuelle hovedregler, men noen inngående analyse av den prosessuelle retten finnes det lite av i denne forskningen.

Selv om de empiriske studiene som finnes først og fremst undersøker politiets uformelle rolle som rettshåndhevere, betyr ikke det at de er uten relevans for denne studien. Selv om de fleste av de foreliggende studiene ikke undersøker forhold av betydning for denne studiens forskningsspørsmål 1. særlig inngående, er de likevel relevante for forskningsspørsmål 2. og 3. I det videre skal de største og mest sentrale studiene kort presenteres, med vekt på deres tema, metode og hovedfunn.⁸⁵

Det finnes noen få studier av den polisiære rettshåndhevelsen fra 1960-, -70 og -80-tallet. I norsk kontekst gjelder dette særlig Cressey, Donald R. og Elgesem, Elg (1968). *The police and the administration of Justice*,⁸⁶ og de noe mindre arbeidene til Gjerdrum, Ole (1977). *Litt om de uformelle beslutningsprosessene i politiet*⁸⁷ og Støkken (1981) s. 44 f. Studiene til Cressey og Elgsem var kvantitative og basert på en spørreundersøkelse blant politifolk i Oslo. I undersøkelsen fant Cressey og Elgesem blant annet at betjentene mente at politiet burde være strenge i håndhevelsen av rettsregler, men samtidig ga de uttrykk for at det å rapportere overtredelser av rettsregler måtte være underordnet det å opprettholde den generelle ro og orden. De fant også at situasjonene betjentene gjennomførte rettshåndhevelsen i, hadde mye å si for deres syn på de ulike hensyn som bør prege rettshåndhevelsen i praksis. En tidlig dansk studie finnes i Koch, Henning (1987). *På sporet av politiet*.⁸⁸

De første bredere kvalitative studier av ordenspolitiets rettshåndhevelse i Skandinavia kom likevel ikke før fra 1990-tallet. En av de første studiene kom med den danske antropologen Lars Holmbergs doktoravhandling fra 1999, *Politiets skøn i*

⁸⁴ Skolnick (2011) s. 6.

⁸⁵ Oversikten er først og fremst konsentrert om kvalitative studier.

⁸⁶ Cressey, Donald R. og Elgesem, Elg (1968). *The police and the administration of Justice*, Scandinavian Studies in Criminology, Oslo: Universitetsforlaget s. 53 f. Forfatterne hadde allerede i 1965 gjennomført en større empirisk studie av lignende spørsmål.

⁸⁷ Gjerdrum, Ole (1977). *Litt om de uformelle beslutningsprosessene i politiet*. Lov og rett s. 465–471.

⁸⁸ Koch, Henning (1987). *På sporet av politiet*. Retsvidenskabeligt Institut B, Københavns Universitet.

retts sosiologisk belysning.⁸⁹ Avhandlingen var basert på feltarbeid i en dansk politikrets (Glostrup), hvor siktemålet var å undersøke politiets arbeidsforhold og skjønn på gateplan, og med særlig vekt på sider ved politiarbeidet som ikke er særlig synlig for andre enn politibetjenter og de direkte involverte. Studiens fokus var særlig på de faktorer som inngår i og preger politibetjentes konkrete avgjørelser. Holmberg skriver at hans utgangspunkt var: «[...] at det ikke alene er lovgivningsmessige overvejelser, der spiller ind, men at de konkrete skøn tillige tager udgangspunkt i strukturelle og organisasjonskulturelle forhold i politiet. Denne antagelse blev bekræftet i undersøgelsesforløbet, og det er særlig disse forhold, der vil blive behandlet. Der er således ikke tale om en dogmatisk juridisk behandling af politiets skøn [...], men derimod en beskrivelse af politiets praksis, set i sammenheng med de fælles holdninger og antagelser, der udgør det værdigrunnlag politifolkenes arbejde bygger på».⁹⁰ Selv om Holmberg omtaler studien som retts sosiologisk kan jeg ikke se at den på en tydelig måte undersøker politiets formelle rolle, og heller ikke at den viderefører Skolnicks erkjennelsesinteresser på noen tydelig måte. Holmberg beskriver det han kaller «politiets kosmologi», og «hvordan denne har innflytelse på politibetjentes konkrete skøn».⁹¹ Et hovedfunn i Holmbergs studie er at politibetjenter plasserer publikum i stereotypiske kategorier og at denne kategoriseringen har stor betydning for betjentenes vurderinger og valg.

I 1999 kom også den svenske politimannen Gunnar Ekman s doktoravhandling *Från text till batong: om poliser, busar och svennar*,⁹² som hadde som formål å «[...] mot bakgrund av den föreställning som finns om att texter kan styra praktik – at undersöka vad som styr den dagliga praktiken i en verksamhet fylld av många och motstridiga krav».⁹³ Basert på dokumentanalyser, intervjuer og deltagende observasjon analyserer Ekman forholdet mellom tekster om hvordan politiet forventes å opptre, og de normer som faktisk preger politibetjentes virksomhet. Ekman fant at politiets hverdag handler om å håndtere flere krav enn de som kommer til uttrykk i tekster, for eksempel i lovttekster. De normer som styrer politibetjentenes valg kommer i stor grad fra det hverdagslige småprat. Ekman s studie ligger med det forholdsvis nær denne studiens

⁸⁹ Selve avhandlingen foreligger slik den ble innlevert, men er også utgitt i en noe forenklet versjon, som Holmberg, Lars (1999). *Inden for lovens rammer: politiets arbeidsmetoder og konkrete skøn*. København: Gyldendal Dansk Forlag. Henvisninger til Holmbergs studie er til den opprinnelige avhandlingen.

⁹⁰ Holmberg (1999) s. i.

⁹¹ Ibid. s. 227.

⁹² Ekman, Gunnar (1999). *Från text till batong: om poliser, busar och svennar*, Ekonomiska Forskningsinstitutet, Handelshögskolan i Stockholm.

⁹³ Ibid. s. 8.

erkjennelsesinteresser. Ekman utvikler likevel ikke de faktiske formelle forventningene som kommer til uttrykk i de rettslige tekstene i særlig grad.

Den mest omfattende kvalitative studien av det norske ordenspolitiets operative virksomhet så langt (med vekt på Oslo) er sosiologen Liv Finstads *Politiblikket* fra 2000.⁹⁴ Det primære empiriske grunnlaget skriver seg fra deltagende observasjon i Oslo politidistrikt (ca. 600 timer) og 35 intervjuer. Finstad analyserer ordenspolitiets virksomhet og rolle bredt og utvikler det sentrale analytiske begrepet om «politiblikket», som et begrep for å analysere hvordan «avveiningen mellom mål og midler ikke skjer tilfeldig».⁹⁵ Finstad berører politiets formelle rolle som rettshåndhevere flere steder. Men politirollens formelle sider undersøkes ikke særlig inngående, heller ikke forholdet mellom formelle forståelser av og forventninger til politiet og politibetjenters egne forståelser. I et kapittel gir Finstad en oversikt over politiets inngrephjemler, men viser til Auglend mfl. 1998 for en «grundig behandling av både tvangsmidlene og andre politirettslige spørsmål».⁹⁶ Den fremstillingen det her vises til anlegger et utpreget rettsdogmatisk perspektiv på politiets formelle rolle som rettshåndhevere.⁹⁷ I et kapittel som inneholder en omfattende analyse og drøftelse av politibetjenters forståelse av den polisiære rettshåndhevelsens grunnspørsmål sier Finstad lite om hvilken formell rolle politibetjentene i utgangspunktet er forventet å ha når det kommer til spørsmålet om å la nåde gå for rett, og hvordan den praksis hun finner i sin studie forholder seg til de formelle forventninger til politibetjentenes handlemåter.⁹⁸

I 2004 publiserte den svenske psykologen Rolf Granér sin doktoravhandling *Patrullerande polisens yrkeskultur*.⁹⁹ Studien er kvalitativ og særlig basert på etnografiske metoder, slik som deltagende observasjon og intervjuer. Ifølge Granér tar studien sikte på å presentere den første brede studie av svenske patruljerende politibetjenters yrkeskultur.¹⁰⁰ Studien undersøker denne kulturen i sin helhet, og har med det ikke noe særlig fokus på rettshåndhevelsen. Granér introduserer en egen

⁹⁴ Finstad, Liv (2000). *Politiblikket*. Pax Forlag. Boken kom i nytt opplag i 2003. Jeg har forholdt meg til utgaven fra 2000.

⁹⁵ Finstad (2000) s. 157.

⁹⁶ Ibid. s. 129.

⁹⁷ Se kapittel 10.

⁹⁸ Finstad (2000) kapittel 7 «La nåde gå for rett?».

⁹⁹ Granér, Rolf (2004). *Patrullerande polisens yrkeskultur*. Lund Dissertations in Social Work 18. Granér har presentert hovedfunn fra studien i flere sammenhenger, for eksempel Granér, Rolf (2005). «Självständiga sheriffer eller lojala byråkrater, om patrullerande polisens yrkeskultur», i: Egge, Marit og Strype, Jon (red.) (2005). *Politirollen gjennom 100 år Oslo*: Politihøgskolen og nylig i Granér (2014).

¹⁰⁰ Granér (2004) s. 19.

weberianskinspirert idealtypisk taksonomi for å beskrive denne yrkeskulturen, hvor særlig den idealtypiske dikotomien mellom «autonome» politibetjenter og «legalistiske» politibetjenter står sentralt. I Granér (2014) utlegger han «det legalistiske perspektivet» som «den lojale byråkratens perspektiv», som kjennetegnet av «lojalitet overfor det offentlig godkjente samfunnsmandatet».¹⁰¹ Mens det autonome perspektivet «hyller derimot et ideal der polityrket fungerer som en selvstendig samfunnskraft, som sheriffen eller samuraien i filmens verden».¹⁰² Denne forståelsen medfører blant annet at begrepene om den autonome og legalistiske politibetjent i liten grad blir forankret i hva som faktisk er svenske politibetjentes formelle rolle.¹⁰³ Dette fører til at forholdet mellom svenske politibetjentes formelle rolle som rettshåndhevere og det Granér finner i ordenspolitiets egne forståelser og utøvelse av rollen, i liten grad blir analysert. Det er for meg vanskelig å forstå at det kan være fullt ut tilfredsstillende å kategorisere patruljerende politibetjentes yrkeskultur ut fra begrepene om autonom vs. legalist, uten først å avklare hvorvidt det for eksempel i rettshåndhevelsen finnes formelle forventninger om en rettshåndhevelse preget av legalisme. Granér (2014) viser for eksempel til at «Det regelverket og de retningslinjene som utgjør politiets offentlig godkjente samfunnsmandat, fungerer som rettesnor i det legalistiske perspektivet»; men uten å diskutere hvorvidt et slikt regelverk overhodet finnes og hvordan det i så fall ser ut. Med det forsvinner mye av muligheten til å problematisere om det i det hele tatt finnes noe regelverk å være lojal mot og hva dette regelverket skulle bestå i.

I 2005 kom politimannen Stefan Holgerssons avhandling *Yrke: polis – yrkeskunnskap, motivation, IT-system och andra förutsättningar för polisarbete*.¹⁰⁴ Studien er basert på både kvalitative (deltagende observasjon og intervjuer) og kvantitative undersøkelser. I studien viser Holgersson hvordan og hvorfor politifolks arbeidsprestasjoner varierer, og som Ekmann (1999) finner Holgersson blant annet en avstand mellom politiledelsen og politipraktikerenes forståelse av politiarbeidet. Politiledelsens perspektiv er gjerne preget av formelle og byråkratiske forståelser, mens politifolkene selv legger til grunn en friere og mer selvstendig forståelsesmåte. Holgersson finner

¹⁰¹ Granér (2014) s. 138–139.

¹⁰² Ibid.

¹⁰³ I Granér (2014) kan det se ut som han impliserer at dette skjemaet også kan få anvendelse på det norske ordenspolitiet.

¹⁰⁴ Holgersson, Stefan (2005). *Yrke: polis – yrkeskunnskap, motivation, IT-system och andra förutsättningar för polisarbete*, Linköping Studies in Information Science, Dissertation no. 13.

blant annet at politibetjentene opplever lovverket som både uklart og utilstrekkelig, og at de uttrykker misnøye med måten rettssystemet virker på.

Sosiologen Geir Aas' doktoravhandling fra 2009 *Politiinngrep i familiekonflikter: en studie av ordenspolitiets arbeid med familiekonflikter/familievoldssaker i Oslo*, hadde et snevrere tematisk fokus enn både Holmberg, Ekmann, Finstad og Granér.¹⁰⁵ Aas' siktemål var å undersøke hvordan politibetjentene selv definerer sin rolle og sin virkelighet i møte med familiekonflikter og familievold.¹⁰⁶ Studien er basert på intervjuer og deltagende observasjon. Aas' studie er i større grad enn de som er nevnt så langt en rettsosnologisk studie, idet den undersøker slike spørsmål som hvorvidt politipatruljene følger politimyndighetenes forventninger til politiet i familievoldssaker, hvilken betydning «loven» har for betjentenes arbeid med familiekonfliktene og om det er «samsvar eller sprik» mellom offisielle syn på familievold og politiets erfaringer.¹⁰⁷ Aas gjør også profesjonsmoraliske analyser¹⁰⁸ og forholdsvis inngående analyser av skjønnsbegrepet og maktbegrepet.¹⁰⁹ Aas' studie er likevel ikke på noen entydig måte forankret i tradisjonen fra Skolnick, og selv om han flere steder er opptatt av formelle perspektiver på rettshåndhevelse og forholdet mellom det formelle og det uformelle, blir dette for det meste et bakteppe for analyser av politiets rolle i familiekonfliktene.

I 2014 publiserte sosiologen Kristin Buvik artikkelen *The hole in the doughnut: a study of police discretion in a nightlife setting*.¹¹⁰ Studien er en kvalitativ undersøkelse av ordenspolitiet i Oslo og deres skjønnsutøvelse nattestid i helgene, og særlig overfor berusede personer. Studien er basert på deltagende observasjon og intervjuer i perioden 2012–2014. Buvik undersøker ikke politibetjentenes formelle rolle, men finner likevel at betjentene ignorerer mange mindre hendelser og at dette indikerer «underenforcement of the law». Buvik finner at betjentenes håndhevelse av mindre alvorlige straffbare handlinger er preget av en betydelig grad av skjønn og at skjønnsutøvelsen er basert på flere ulike variabler, hvor betjentenes personlige vurderinger og dømmekraft er sentrale.

¹⁰⁵ Aas (2009).

¹⁰⁶ Aas (2009) s. 13.

¹⁰⁷ Ibid. s. 13–14.

¹⁰⁸ Særlig kapittel 7.

¹⁰⁹ Kapittel 7 og kapittel 6.

¹¹⁰ Buvik, Kristin (2014). *The hole in the doughnut: a study of police discretion in a nightlife setting*, Policing and Society.

Selv om de tematisk ligger noe lenger bort fra denne studien, nevnes likevel også noen flere nyere kvalitative studier.

I sosiologen Helene Oppen Gundhus' studie *For sikkerhets skyld: IKT, yrkeskulturer og kunnskapsarbeid i politiet* fra 2006,¹¹¹ er hovedtema en undersøkelse av kunnskapsbasert politiarbeid, basert på en studie av hvordan IKT håndteres i to forskjellige politiorganisasjoner.¹¹² Studien er kvalitativ, og inneholder en ganske inngående drøftelse av metodiske spørsmål. Gundhus drøfter også flere grunnleggende begreper i den kvalitative politiforskningen, slik som yrkeskulturbegrepet og forholdet til begreper om politikultur (kapittel 2). I selve studien berøres flere steder ordenspolitiets arbeid, forbundet med parole og patruljetjeneste og ulike yrkeskulturelle trekk som preger hennes materiale i denne forbindelse (særlig kapittel 5).

I pedagogen Linda Hoels studie *Å gjenopprette orden: En studie av politibetjentenes praktiske kunnskap i et fenomenologisk-hermeneutisk perspektiv* fra 2011, studeres også ordenspolitiets virksomhet fra et kvalitativt perspektiv, basert på intervjuer og deltagende observasjon.¹¹³ Hoel oppgir at arbeidet med avhandlingen er «et forsøk på å fortelle frem og reflektere over det som ligger iboende i betjentenes erfaringer», og at «[...] Hensikten med avhandlingen er å belyse hva praktisk kunnskap i politiarbeid kan være».¹¹⁴ «Gjennom å studere politibetjentenes fortellinger forsøker jeg å se hva som trer frem i deres erfaringer om politiarbeid i møte med mennesker. Avhandlingen søker å belyse følgende hovedspørsmål: Hvilke sammenheng av mening kommer til uttrykk i politibetjentenes fortellinger om hva de opplever som viktig politiarbeid?».¹¹⁵ Hoel omtaler sin «metode» som «fenomenologisk-hermeneutisk» og skiller mellom innholdsanalyse og fenomenologisk-hermeneutisk analyse. Hun oppgir at hennes hovedinteresse ikke er å kartlegge hva betjentene faktisk gjør, men å forstå hva som er viktig for dem. Studiens «overordnede oppgave» er å «undersøke hva som er politiarbeidets vesen eller grunnleggende struktur», sier hun.¹¹⁶ Hun skriver at dette innebærer at «[jeg] retter meg inn mot den praktiske kunnskapen fra filosofiske og vitenskapsteoretiske perspektiver, fremfor sosiologiske, kulturelle, eller psykologiske

¹¹¹ Oppen Gundhus, Helene (2006). *For sikkerhets skyld: IKT, yrkeskulturer og kunnskapsarbeid i politiet*, Phd-avhandling, Juridisk fakultet, Universitetet i Oslo.

¹¹² Gundhus (2006) s. 14–15.

¹¹³ Avhandlingen er senere publisert som Hoel, Linda (2013). *Politiarbeid i praksis: politibetjenters erfaringer*. Oslo: Universitetsforlaget.

¹¹⁴ Hoel (2011) s. 20.

¹¹⁵ Ibid.

¹¹⁶ Ibid.

perspektiver».¹¹⁷ Hoels studie virker slik drevet av vitenskapsteoretiske erkjennelsesinteresser. Dette fører til at politibetjenters formelle rolle som rettshåndhevere og forholdet mellom denne og betjentenes forståelse og utøvelse av rollen også i denne studien kommer i bakgrunnen. Hoel er likevel enkelte steder noe inne også på slike forhold i sine analyser.

Pål Lagestads studie fra 2011 *Fysisk styrke eller bare prat: om kjønn, fysisk trening og ordenstjeneste i politiet*¹¹⁸ baserer seg på en blanding av kvalitative og kvantitative metoder, i en undersøkelse av hvordan kjønn kommer til uttrykk i politistudenters fysiske trening og utøvelse av ordenstjeneste i politiet.¹¹⁹

Otto Peterssons avhandling *Att bli polis: Från utbildningens förväntningar till gatans norm* fra 2015 er også dels en kvalitativ, dels kvantitativ studie, som har som formål å følge «blivande poliser genom ett akademiserat och diversifierat utbildningssystem och sedan in i yrkeslivet, för att undersöka hur frontlinjebyråkrater utvecklar autonomi i synen på yrkesrollen».¹²⁰ Studien berører flere sider av ordenspolitiets rettshåndhevelse, og sentrale begreper om rolle, autonomi og normer.

Det foreligger i tillegg enkelte masteroppgaver basert på studier av ordenspolitiets rettshåndhevelse, av disse nevnes her Furøy, Wictor (2012). «*Orden i gata*»: en studie av ordensforstyrrelser i Karl Johansgate 1998-2008. Furøys masteroppgave er basert først og fremst på kvantitative data fra politiets operative datasystem¹²¹ og analyser av dette, men også på noen få intervjuer. Furøy viser at politiet i 2008 håndterte 33 % flere ordensforstyrrelser enn i 1998, og diskuterer blant annet mulige årsaker til denne økningen.

¹¹⁷ Ibid.

¹¹⁸ Lagestad, Pål (2011). *Fysisk styrke eller bare prat: om kjønn, fysisk trening og ordenstjeneste i politiet*. Phd-avhandling, Norges Idrettshøgskole.

¹¹⁹ Lagestad (2011) s. 20.

¹²⁰ Petersson (2015) s. 54.

¹²¹ Se nærmere i kapittel 12.

1.5 Sentrale begreper, presiseringer og avgrensninger

1.5.1 Politi

Ordet «politi» stammer fra det greske *πολιτεία* (*politeia*).¹²² Det ble tatt opp i latin som *politia* på 1200-tallet i forbindelse med en oversettelse av Aristoteles' *Politikk*.¹²³ Herfra fant det veien til franske ordonnanser (Burgund), og spredte seg gradvis til Mellomeuropa og det tyske området.¹²⁴ Ordet politi finnes først brukt i dansk-norsk forvaltningsspråk tidlig på 1500-tallet, og ble etter hvert en vanlig del av det norske språk.¹²⁵

Selv om variasjoner over ordet politi har vært en del av europeiske språk i flere hundre år, har dets betydninger gjennomgått grunnleggende endringer gjennom tiden. Opprinnelig var ordets betydning forbundet med de greske bystatenes forfatning,¹²⁶ og som en betegnelse på denne statens offentlige administrasjon og forvaltning. Etter at det gradvis ble tatt opp i de europeiske språk, kan vi skille mellom to hovedbetydninger av ordet i europeisk historie. I den ene betydningen har det vist til sentral, regional eller lokal *regjerings- eller forvaltningsvirksomhet*. I den andre betydningen har det vist til en sentral, regional eller lokal *samfunnstilstand*, nærmere bestemt en tilstand av velstand, sikkerhet og orden. Det har vært flytende overganger mellom disse hovedbetydningene: politimyndigheter har drevet politivirksomhet med hensikt å skape «en god politi», altså et samfunn preget av velstand, sikkerhet og orden.¹²⁷

Det var fra tiden rundt reformasjonen at politi som styrings- og forvaltningsform trådte stadig tydeligere frem i det europeiske området.¹²⁸ Dette kom til uttrykk i alt fra reguleringer, praksis og teori til etablering av nye forvaltningsinstitusjoner for praktisk

¹²² Avledet fra *πόλις* (*polis*: by). En av de grunnleggende fremstillinger av politibegrepets historie finnes fortsatt i Kneemeyer, Franz-Ludwig (1978). «Polizei», i: Brunner, Otto et al (eds.): *Geschichtliche Grundbegriffe* Vol. 4. Stuttgart: Ernst Klett Verlag. Denne er oversatt til engelsk i Emsley, Clive (2011). *Theories and origins of the modern police*, Farnham: Ashgate. Det er denne oversettelsen det vil bli vist til i det videre som Kneemeyer (2011).

¹²³ Stolleis, Michael og Boldt, Hans (2012). «Geschichte der Polizei in Deutschland», i: Litsken/Denninger (2012). *Handbuch des Polizeirechts*, 5. Aufl. München: C. H. Beck s. 4 og Kneemeyer (2011) s. 103.

¹²⁴ Ibid.

¹²⁵ Ordet politi brukes første gang i en av Christian II ordonnanser fra 1522, se Supphellen, Steinar (1986) s. 21 og Tamm, Ditlev (2008). «Nogle træk af dansk politilovgivnings historie», i: *Repertorium der Polizeyordnungen der Frühen Neuzeit*, band 9.1. Frankfurt am Main: Vittorio Klostermann.

¹²⁶ Dette er betydningen ordet gis hos Aristoteles, se Stolleis og Boldt (2012) s. 7.

¹²⁷ Se mer inngående i del II, særlig kapittel 6.

¹²⁸ Se Supphellen (1986) s. 19.

politivirksomhet.¹²⁹ Det var likevel først i tiden etter 30-årskrigen at politi tydeligere ble forbundet med en egen form for forvaltningsinstitusjon og virksomheten den drev.¹³⁰ Den første politiorganisasjon ble etablert av Ludvig den XIV i 1667 i Paris,¹³¹ og etter inspirasjon fra Paris-politiet utviklet det seg politiorganisasjoner i stadig flere europeiske byer.¹³² Disse politiorganisasjonenes funksjoner og oppgaver var svært mange og forskjelligartede. Så lenge politimyndighetenes formål var å sørge for en god politi måtte det bli slik, og virksomheten ble gjerne preget av de historiske utfordringer man stod overfor på et bestemt sted og til en bestemt tid.

Selv om det fra denne tiden ble opprettet egne politiorganisasjoner, ble ordet politi i lang tid forbundet med flere ulike forvaltningsinstitusjoner og -funksjoner som også hadde som oppgave å sørge for samfunnets orden, sikkerhet og velferd, slik som næring, kommunikasjon m.m. Og slik forble det til godt ut på 1800-tallet. Med noen nasjonale variasjoner, var det ikke før fra rundt midten av 1800-tallet at ordet politi gradvis kom til å bli mer forbundet med én bestemt forvaltningsorganisasjon, med bestemte og relativt avgrensede typer funksjoner og oppgaver, og en profesjon med ansvar for å utføre disse oppgavene.

Også i Danmark-Norge ble politi en betegnelse på regjerende myndigheters bestrebelser på å opprette, bevare og sikre et sikkert, ordnet og stabilt samfunn.¹³³ Som sentralisert forvaltningsinstitusjon oppstod det dansk-norske politi i forbindelse med innføringen av eneveldet, i de største byene i riket.¹³⁴ Kongen ble formelt øverste politimyndighet, selv om politivirksomheten i stor grad ble styrt gjennom kanselliet, og i enda større grad av de regionale og lokale embetsmenn i samarbeid med den lokale byadministrasjon.

¹²⁹ I det tysk-romerske riket ble det først laget en *Reichspolizeiordnung* (1530) og så en straffelov, *Constitutio Criminalis Carolina* (1532). Dette reguleringssystemet la et grunnlag for de tyske reguleringene som kom i årene som fulgte, men var også modell for dansk-norske reguleringer, se Aschehoug, T. H.: *Administrationsret*, Manuskript forelesning 90: «Ordet [Politi] har en meget Skarp Betydning i den tyske Reichspolizeiordnung 1530. I Chr 2 Ordinants 1522 Cap 76 har Ordet samme Betydning, navnlig i Bestemmelserne om god Skik og Orden. I Chr 3 Kolding Res 1558 Cap 76 forekommer udtrykket i samme Betydning (god Skik og Politi); i Bergen Politiordn. 1573 ligesaa, Fortalen til Chr 4 store Reces 1643 (Rets og Politiforfatning stillede som sideordnede Led)». Se nærmere om Aschehougs forelesninger i kapittel 8.

¹³⁰ Se grunnleggende om den historiske utviklingen av politiet som samfunnsinstitusjon, Bayley, David H. (1975). «The Police and Political Development in Europe», i: Tilly, Charles (ed.) (1975). *The Formation of the National States in Western Europe*, Princeton: Princeton University Press.

¹³¹ Se Brodeur (2010) s. 44. I 1699 ble politiordningen i Paris utvidet til å gjelde for alle franske byer, se nærmere om utviklingen av fransk politi i Cameron, Iain A. (1977). *The Police of Eighteenth-Century France*, European Studies Review nr. 7.

¹³² Se Ugelvik (2014) s. 35 f. og Annars (1997) s. 27 f.

¹³³ Se nærmere i kapittel 6.

¹³⁴ Det hadde da vært forsøkt å lage en politiordning i flere år, se Tamm (2008) og Supphellen (1988) s. 157–167. Det finnes utkast til en politiordning fra så tidlig som 1636–1637.

Etter løsrivelsen fra Danmark i 1814 ble det etablert et norsk politi, i stor grad basert på den modell som allerede eksisterte. Men fra andre halvdel av 1800-tallet begynte også det moderne norske politi å vokse frem og gradvis få de kjennetegn det har i dag; altså en forvaltningsinstitusjon med bestemte funksjoner og oppgaver og en profesjon til å utføre disse.

Dette viser at vi gjennom så vel internasjonal som norsk historie kan snakke om tre hovedbetydninger av ordet politi, nemlig politi i *funksjonell* betydning, i en *institusjonell* betydning og i en *profesjonell* betydning. Når ordet politi brukes i denne studien i en funksjonell betydning viser det til bestemte typer offentlige forvaltningsfunksjoner og oppgaver, mens politi i institusjonell forstand viser til de offentlige organer som har vært tillagt disse funksjonene og oppgavene. Politi i profesjonell forstand viser til de som er ansatt i politiinstitusjonene og som tilhører en bestemt profesjon som har fått i oppdrag å løse politioppgavene, i tråd med bestemte normative forventninger om hvordan dette kan og skal gjøres.

1.5.2 Politiets rolle

Institusjonelt og profesjonelt har politiet gjennom tiden vært tildelt visse typer funksjoner og oppgaver, som det har vært forventet at politiet løser på bestemte måter. Det har med det vært forventet at politiet fyller bestemte *sosiale roller* i samfunnet. Begrepet om sosiale roller har lenge vært alminnelig anerkjent i empirisk forskning,¹³⁵ og kom inn i norsk sosiologi på 1950-tallet. Særlig påvirket av Talcott Parsons,¹³⁶ definerte Aubert en sosial rolle som summen av de normer som knytter seg til en bestemt oppgave eller stilling (posisjon).¹³⁷ Rollen ligger som en «ring av forventninger» rundt de som befinner seg i stillingen eller posisjonen, ifølge Aubert.¹³⁸ Slike normer og forventninger kan komme til uttrykk på flere måter og i mange ulike sammenhenger. Det kan for eksempel sondres mellom *formelle* normer og forventninger, som kommer til uttrykk i slikt som lover, forskrifter, reglementer, rettsavgjørelser mv., og mer *uformelle* normer, som kommer til uttrykk i ulike

¹³⁵ Se nylig i en skandinavisk kontekst Petersson (2015) s. 35.

¹³⁶ Se Østerberg, Dag (1988). «Talcott Parsons sosiologi», i: *Talcott Parsons: Sosiologiske essays*, Oslo: Pax Forlag.

¹³⁷ Aubert, Vilhelm (1964). *Sosiologi*, Oslo, Universitetsforlaget s. 46.

¹³⁸ Ibid.

samfunnsinstitusjoner og sosiale relasjoner.¹³⁹ Normene og forventningene kan ta form av alt fra norm- (utsagn i eller om regler) og verdiutsagn til ulike typer vurderinger.¹⁴⁰

Dette vil si at begrepet om sosiale roller ikke bare beskriver faktiske empiriske forhold, men også normative fenomener. Det er et begrep som beskriver faktiske og normative dimensjoner ved bestemte typer posisjoner eller stillinger. Begrepet om politiets rolle i samfunnet må med det ses som et empirisk begrep i skjæringspunktet mellom etikk og sosiologi, og det er slik begrepet om politiets rolle vil bli forstått i denne studien.

Den som tydeligst har fremhevet rollebegrepet i den internasjonale politietiske forskningen, er John Kleinig. Kleinig har argumentert for at politiets samfunnsposisjon, faktisk og normativt, best beskrives gjennom et begrep om rolle, og definerer rolle som en:

[...] more or less determinate social relation that are governed by certain norms. Roles are not constituted simply by habits or patterns of conduct. They are structured by obligations and responsibilities, rights and privileges [...].¹⁴¹

Spørsmål om politiets rolle blir for Kleinig med det et empirisk spørsmål om sosiale relasjoner mellom samfunn og politi, og hva som preger disse relasjonene på et bestemt sted til en bestemt tid. Politiets rolle blir en funksjon av et sosialt samspill, hvor samfunnet på ulike måter bidrar til at politiet kommer i en posisjon til å faktisk utføre bestemte former for virksomhet og samtidig, på ulike måter, anerkjenner bestemte normative ressurser til å utføre disse.

Kleinig bruker noe ulike betegnelser på politirollens normative sider; han omtaler disse også som «authority».¹⁴² Ifølge Kleinig er authority, eller «myndighet», «an accorded status», en normativ evne noen har og som er anerkjent av andre.¹⁴³ At noen er anerkjent en bestemt normativ ressurs forbundet med en rolle eller myndighet ser slik ut til å gå ut på mye av det samme for Kleinig, samtidig som han advarer mot å forstå myndighet som en egenskap noen «har».¹⁴⁴

¹³⁹ Ibid.

¹⁴⁰ Se nærmere om normative utsagnstyper og modaliteter i Eng, Svein (2007). *Rettsfilosofi*. Oslo: Universitetsforlaget.

¹⁴¹ Kleinig (1996) s. 23.

¹⁴² Ibid. s. 17 f.

¹⁴³ Ibid. s. 18.

¹⁴⁴ Ibid.

Når spørsmålet i denne studien er hvilken rolle politiet har som rettshåndhevere på et bestemt sted til en bestemt tid, vil det med Kleinig bli forstått som et spørsmål om sosiale relasjoner mellom samfunn og politi, og om et samfunn, en stat og et publikum som på ulike måter anerkjenner at politiet er og kan være i en bestemt posisjon, og at det med denne posisjonen følger bestemte typer normative ressurser. Når spørsmål er hvordan politirollen forstås i ulike sammenhenger institusjonelt og profesjonelt, blir det dels et spørsmål om hvordan man forstår de faktiske sidene av denne virksomheten, dels et spørsmål om hvordan politiets normative ressurser forstås. Med Kleinig vil begrepet om normative ressurser slik bli forstått som et vidt og åpent begrep, som kan favne så vel fastsatte formelle prinsipper og regler i form av myndighetstildelinger, rettigheter, forbud og påbud, som vagere verdier og idealer.

Som Kleinig fremhever er det lang tradisjon i den empiriske politiforskningen for å legge til grunn at politibetjenter har flere og til dels motstridende profesjonelle roller.¹⁴⁵ Politibetjenter forventes å være alt fra rettshåndhevere og kriminalitetsbekjempere til sosialarbeidere og redningsmenn, og den profesjonelle rollen kan blande seg med andre roller. Etter min oppfatning kan det å forsøke å studere alle disse rollene eller finne noe felles ved dem gå ut over detaljer og nøyaktighet i forståelsen av de enkelte roller politibetjenter skal fylle. Dette er en av årsakene til at denne studien er avgrenset til politibetjentes rolle som *rettshåndhevere*. På samme måte som det å studere politibetjentes mange roller for vidt har sine svakheter, vil et slikt perspektiv også kunne ha sine svakheter, og kanskje særlig fordi det kan bli for snevert. Man vinner noe og taper noe med en slik innsnevring av perspektiv, og noe «riktig» perspektiv finnes antagelig ikke.

Kleinig bruker begrepet om sosiale roller både om politiet som institusjon og som profesjon. Slik vil begrepet også bli brukt i denne studien.¹⁴⁶ Gjennom historien har samfunnet på ulike måter anerkjent at politiet som institusjon skal ha en bestemt samfunnsrolle som rettshåndhevere, og i forlengelse av dette har det vært anerkjent at politibetjenter skal ha bestemte profesjonelle roller forbundet med det å utføre polisiære funksjoner og oppgaver. I studien er jeg fokusert på det som er vesentlig for politiets institusjonelle og profesjonelle rolle og i forholdet mellom disse. For å kunne finne frem til dette og forstå forholdet mellom den institusjonelle og profesjonelle rolle – og for å skille denne fra andre roller politibetjenter måtte ha – legger jeg som Kleinig

¹⁴⁵ Se Kleinig (1996) s. 22 f.

¹⁴⁶ Ibid. s. 23.

(1996) til grunn David Lubans forståelse av forholdet mellom institusjonelle og profesjonelle roller (rollemoral) hvor en handling ses som forankret i en legitim rollemoral, dersom: «1. The conduct is essential to the fulfillment of the role obligation, 2. the role obligation is essential to the role, 3. the role is essential to the institution, 4. the institution is justified».¹⁴⁷ Eller som Kleinig utlegger det: «In other words, the norms that govern the role must ultimately be rooted in a set of justifactory reasons that sustain the institution within which the particular role is embedded».¹⁴⁸

En følge av denne orienteringen mot politiets institusjonelle og profesjonelle rolle er at uttrykk som politiets «samfunnsoppdrag» eller «samfunnsmandat» ikke vil bli særlig mye brukt, slik det har vært gjort i en del profesjonsetiske studier.¹⁴⁹ Det er flere grunner til at jeg ikke bruker slike begreper særlig. Betegnelsene fremstår som vage og uklare, og det er vanskelig å finne felles forståelser av dem. Jeg er enig med Fredwall (2015) i at begge betegnelsene gis så ulike betydninger i den profesjonsetiske litteraturen at det er vanskelig å finne noen klare felles forståelser av hva som skal ligge i dem.¹⁵⁰ En følge av dette er at betegnelsene hos noen kan se ut til å fungere mer som uttrykk for normative profesjonsetiske standpunkter enn som mer nøytrale analyseverktøy. Til dette kommer problemstillinger knyttet til selve begrepene. Ett problemkompleks, som Kleinig selv adresserer, er forbundet med spørsmålet om politibetjenter kan sies å utgjøre en «profesjon», og med det, som profesjon, ha et bestemt «samfunnsmandat».¹⁵¹ Hvorvidt politibetjenter generelt og norske politibetjenter spesielt utgjør en profesjon med et bestemt samfunnsmandat, vil bli drøftet nedenfor i kapittel 4. Dette er likevel ikke spesielt tungtveiende i denne sammenheng. Et annet problem ved begrepet om institusjoners og profesjoners samfunnsmandat er etter min oppfatning at det kan lede til at det stilles opp en motsetning mellom «politisk samfunnsmandat» på den ene siden og den profesjonelle autonomi på den andre, som etter min mening ikke alltid er heldig, særlig ikke når det gjelder politiet. Dette kommer blant annet til syne i forestillingen om at samfunnets forventninger er politisk formalisert og så *delegert* til institusjonene og profesjonene som en form for «ovenfra og ned prosedyre». Et av denne studiens hovedfunn er at det politiske samfunnsmandat politiet har på det område som studeres i liten grad kommer

¹⁴⁷ Kleinig (1996) s. 49–50.

¹⁴⁸ Ibid.

¹⁴⁹ Se for eksempel i en nylig profesjonsetisk studie av fengselsbetjenter, Fredwall, Terje (2015). *Murer og moral: en bok om straff, verdier og fengselsbetjenter*, Oslo: Cappelen Damm Akademisk Forlag.

¹⁵⁰ Se Fredwall (2015) s. 108.

¹⁵¹ Se Kleinig (1996) s. 30 f.

fra noen politisk formalisert delegasjon av funksjoner, oppgaver og myndighet, men i vel så stor grad «nedenfra», eller enda mer presist: fra et sosialt samspill mellom politiet og sivilsamfunnet. Politibetjentes politiske samfunnsmandat og deres profesjonelle autonomi, defineres i betydelig grad av et sosialt samspill mellom politi og publikum. Når dette er sagt, ser begrepene om politiets samfunnsrolle eller sosiale rolle ut til å ha noen av de samme betydningene som gjerne legges i begreper om profesjoners samfunnsoppdrag og samfunnsmandat, for eksempel som begreper om en profesjons politisk og formelt formulerte funksjoner og oppgaver i et samfunn på et gitt sted og til en gitt tid. Flere steder i studien vil nok begrepene om politiets rolle med det langt på vei kunne leses som beskrivelser av politiets samfunnsoppdrag eller samfunnsmandat.

1.5.3 Politiets rettshåndhevelse

Noe av det som har kjennetegnet politiets rolle gjennom historien, institusjonelt og profesjonelt, er at dets funksjoner og oppgaver har vært mange og varierte. Et kjennetegn ved utviklingen av det moderne politi har vært en innsnevring av funksjonene og oppgavene, på en slik måte at politiets oppgaver i dag fremstår som relativt avgrensede.¹⁵² Likevel er oppgavene fortsatt i dag ganske vidt og vagt angitt.¹⁵³

Uansett hvordan politiets oppgaver forstås, har en av grunnoppgavene alltid vært å håndheve fastsatte formelle regler, særlig ulike typer rettsregler som gir anvisning på en form for straff for dem som bryter dem, og politiet har fått i oppgave å håndheve disse i flere betydninger. Gjennom historien har politiet fått i oppgave å håndheve rettsregler gjennom å gi egne reguleringer, gjennom å sanksjonere overtredelser av ulike typer regler og gjennom å komme i kontakte med og eventuelt gripe inn overfor personer som er i ferd med å overtre en straffennorm eller som allerede har gjort det. Det er særlig denne siste formen for rettshåndhevelse som er tema i denne studien.

Politibetjenter har fått i oppgave å håndheve rettsregler i denne betydningen på flere måter. Politibetjenter har fått i oppgave å forebygge at folk i det hele tatt begår slike handlinger, og å avverge og stanse dem dersom noen begynner å utføre dem. Men også dersom noen har utført slike handlinger som rettsnormene har gjort forbudte (eller unnlatt å gjøre handlinger som er påbudte), har politibetjenter fått i oppgave å

¹⁵² Se nærmere i del II.

¹⁵³ Se lov om politiet av 4. august 1995 nr. 53 (politiloven av 1995) § 1 og § 2 og kapittel 10.

engasjere seg i dette. Dette kan være enten ved å forfølge og sanksjonere forholdet selv eller bringe det inn for justismyndighetene. Det er først og fremst denne siste formen for rettshåndhevelse som står i sentrum for denne studien, altså politibetjenters engasjement i begåtte straffbare handlinger.

Kjennskap til eller mistanke om at noen har begått en straffbar handling kan politiet få enten ved at andre forvaltningsorganer eller publikum melder fra, eller ved at politiet selv blir kjent med at noen kan ha begått en straffbar handling. Det er først og fremst den sistnevnte type situasjon som skal undersøkes nærmere i denne studien.

En slik kjennskap til mulige straffbare forhold kan politiet få på flere måter. Det kan være at man under en nærmere undersøkelse av et anmeldt forhold kommer over også andre straffbare forhold enn det som er anmeldt, eller blir oppmerksom på mulige straffbare forhold gjennom media. Den måten politiet selv kommer i kontakt med mulige straffbare forhold på er likevel først og fremst gjennom ordenspolitiets patruljerende virksomhet, og det er dette som står i fokus i denne studien.

Selv om politiets virksomhet og myndighet har vært regulert og formelt bestemt på flere områder, er dette en virksomhet som har vært viet relativt begrenset oppmerksomhet i formelle kilder. I den grad ordenspolitiets rettshåndhevelse har vært gjenstand for offentlig oppmerksomhet har fokuset, særlig fra slutten av 1800-tallet, for det meste vært på ordenspolitiet som en forvaltningsinstitusjon og profesjon med makt til å gripe fysisk inn overfor publikum og som det derfor må etableres normative rammer og grenser for.¹⁵⁴ Dette har ført til at fokuset på ordenspolitiets rettshåndhevelse har vært forholdsvis snevert.

I denne studien søker jeg å bidra til en mer nyansert forståelse av ordenspolitiets rettshåndhevelse, og hvilke spørsmål som fremstår som praktisk sentrale i denne. Dette betyr at studiens fokus i liten grad er på ordenspolitiets bruk av fysisk makt overfor publikum, eller på politiets befatning med «kjenninger» eller lignende. Studien er snarere fokusert på politibetjenters forhold til det mer generelle publikum og på et av de grunnleggende spørsmål for ordenspolitiet som rettshåndhevere i møte med det generelle publikum, nemlig det som vil bli kalt «den polisiære rettshåndhevelsens grunnspørsmål». Dette er et spørsmål som ordenspolitiets betjenter har stått overfor til alle tider og som de fortsatt står overfor så å si daglig, nemlig spørsmålet om en sannsynlig straffbar handling skal forfølges formelt eller ikke. Spørsmålene som skal

¹⁵⁴ Se nedenfor i kapitlene 8–10.

undersøkes i studien er særlig rettet mot hvordan politibetjentes rolle stilt overfor dette spørsmålet har vært forstått formelt i norsk tradisjon, og hvordan politibetjenter selv forstår sin rolle i slike situasjoner.

Selv om det altså dreier seg om det formelle straffesystemets første linje, og om en myndighet til å vurdere og avgjøre hvilke personer og handlinger som skal forfølges av straffesystemet, er dette et spørsmål som har vært gjenstand for liten offentlig oppmerksomhet, og som fortsatt i dag hører til de mer skjulte sidene av offentlig strafforfølgning. Politibetjentes formelle rolle i disse situasjonene har i liten grad vært formelt regulert og det foreligger ganske begrenset med rettspraksis og juridisk teori. Siden Goldsteins studie fra 1960 har denne type spørsmål og beslutninger gjerne vært omtalt som «Low-visibility-Decisions».¹⁵⁵

1.5.4 Demokratisk rettsstat

Det norske samfunn er formalisert i en politisk sammenslutning, den norske staten, som ble formelt etablert ved vedtagelsen av Grunnloven 17. mai 1814. Dette var en type stat som vokste frem i Europa og Nord-Amerika fra slutten av 1700-tallet, hvor staten ble formelt bundet til en skreven forfatning eller konstitusjon, og som inneholdt grunnleggende prinsipper og normer om folkestyre, maktfordeling og beskyttelse av visse menneskerettigheter. Denne staten ble slik basert på to politisk-moralske hovedelementer.

For det første at statens styreform skulle være *demokratisk*, det vil si at den skulle være basert på *folkestyre* i en eller annen form. En side ved folkestyret er at statens formelle styring skal ha en eller annen folkelig legitimitet, og at statens formelle reguleringer skal ha en eller annen form for forankring i folkets oppfatninger og meninger.

Det andre hovedelementet var statens karakter av å være en *rettsstat*. Begrepet om rettsstat kan utlegges på ulike måter, og man kan vektlegge ulike sider.¹⁵⁶ Det grunnleggende ved en rettsstat kan sies å være nettopp det at det er en stat som er bundet til en skreven forfatning som består av visse prinsipper og normer for statens organisering og virksomhet.

Dette vil si at det er flere forbindelser mellom staten som demokrati og som rettsstat, og både det demokratiske og rettsstatlige er komplekse størrelser som står sentralt i

¹⁵⁵ Se Goldstein (1960) og Holmberg (1999) s. 15.

¹⁵⁶ I norsk sammenheng, se særlig Jacobsen, Jørn (2009). *Fragment til forståing av den rettsstatlege strafferetten*, Bergen: Fagbokforlaget.

denne studien. Den nærmere forståelse av disse begrepene skal det gjøres rede for nedenfor i kapittel 4.

Kapittel 2 Forskningsdesign og vitenskapsteoretiske perspektiver

2.1 Forskningsdesign

Studiens hovedproblemstilling og forskningsspørsmål plasserer politiets rolle som rettshåndhevere i sentrum for undersøkelsen. Studien søker en dybdeforståelse av politiets formelle rolle slik denne har kommet til uttrykk gjennom norsk historie frem til i dag, men også av politibetjentes oppfatninger om og utøvelse av sin rolle som rettshåndhevere, og av forholdet mellom formelle forståelser og politibetjentes egne oppfatninger om denne rollen.

Ovenfor i punkt 1.5.2 ble begrepet om rolle gitt to hovedkomponenter; en faktisk og en normativ. At politiet har hatt og fortsatt har en bestemt rolle som rettshåndhevere i det norske samfunn, vil si at politiet som institusjon og profesjon forventes å befinne seg i en bestemt faktisk posisjon hvor de utfører bestemte typer oppgaver på bestemte måter, men også at det finnes forventninger om hvordan de kan, skal og bør utføre disse.

I lys av forskningssituasjonen ønsket jeg fra starten å undersøke de faktiske sidene av politibetjentes rolle som rettshåndhevere, men kanskje særlig hvordan de normative sidene har blitt forstått frem til i dag. Det var i denne forbindelse noen hovedtema som utpekte seg som spesielt interessante, og det var forståelser av politiets politiske legitimitet, deres normative ressurser (myndighet, plikter og skjønn) og deres makt som rettshåndhevere. Hvordan disse temaene og begrepene blir forstått i denne studien, vil det bli redegjort nærmere for i kapittel 4.

Spørsmålet ble tidlig hvordan jeg skulle gå frem for å skaffe til veie data om disse fenomenene; altså hvordan jeg skulle finne ut mer om formelle forståelser og politibetjentes egne forståelser av politisk legitimitet, myndighet og makt i den politisære rettshåndhevelsen. Det ble ganske tidlig klart at for å skaffe til veie data om formelle forståelser trengtes en dybdeanalyse av hvordan sentrale politiske, rettslige og juridiske institusjoner og aktører har uttrykt seg om dette. Noe lignende gjaldt politibetjentes forståelse av de faktiske og normative sidene ved sin rolle som rettshåndhevere: jeg måtte finne ut mer om hvordan politibetjenter forstår og utøver sin rolle som rettshåndhevere og analysere dette i dybden. Dette, sammen med ønsket om å føre formelle forståelser av og forventninger til politirollens faktiske og normative sider sammen med politibetjentenes forståelser og faktiske utøvelse av

rollen, gjorde at studien tidlig beveget seg i retning av det Bryman (2008) kaller en «Case study».¹⁵⁷

Bryman (2008) ser en case studie som «a study that entails the detailed and intensive analysis of a single case».¹⁵⁸ Spørsmålet er imidlertid hva som skal regnes som en «case», eller studiens «analyseenhet». Ifølge Bryman (2008) forbindes en case gjerne med studie av en bestemt lokasjon, for eksempel en organisasjon. Bryman ser for eksempel Holdaway (1982) som en case studie.¹⁵⁹ Holdaway undersøkte politiet i en bestemt by basert på etnografiske metoder, og hans data beskrev politiets virksomhet og kultur i denne byen. Etter min oppfatning virker imidlertid Brymans forståelse av hva som skal anses som en case som noe snever. Yin (1984) forstår en case studie på en noe annen og videre måte. Ifølge Yin er en case studie en studie som undersøker et samtidig fenomen i sin virkelige kontekst, hvor grensene mellom fenomenet og konteksten ikke er innlysende klare, og der det blir brukt flere typer datakilder.¹⁶⁰ Jeg er enig med Bukve (2016) i at Yins avgrensning av en case studie til samtidige fenomen virker svakt begrunnet. Bukve (2016) anser at et casedesign også kan undersøke et historisk fenomen over tid.¹⁶¹

Lest sammen, beskriver Yin (1984) og Bukve (2016) denne studiens design på en treffende måte. Det er det norske politiet som skal studeres, nærmere bestemt patruljerende politibetjenters rolle som rettshåndhevere. I kjernen står spørsmålet om hvordan patruljerende politibetjenters rolle stilt overfor den polisiære rettshåndhevelsens grunnspørsmål har vært forstått innenfor rammen av den norske demokratiske rettsstaten fra dens etablering til i dag. Forståelsene som undersøkes kommer dels fra kilder «utenfra», altså utenfor politiet selv (formelle forståelser), dels «innenfra» (politibetjenters egne forståelser). Dette gjør etter min oppfatning at det er mest nærliggende med Yin (1984) og Bukve (2016) å betegne studien som en case studie, dels basert på det Bukve (2016) kaller et «samsvarsdesign», dels på det han kaller en «teoretisk tolkende rekonstruksjon».¹⁶² Et samsvarsdesign forstås da som et design hvor det stilles opp teoretiske rammer i forkant av casestudien, og hvor designet

¹⁵⁷ Se Bryman, Alan (2008). *Social Research Methods*. Oxford: Oxford University Press s. 52 f. En case studie blir gjerne definert som en intensiv kvalitativ studie av en eller flere undersøkelsesenheter, se Bukve, Oddbjørn (2016). *Forstå, forklare, forandre: om design av samfunnsvitenskapelige forskningsprosjekt*, Oslo: Universitetsforlaget s. 121.

¹⁵⁸ Bryman (2008) s. 52.

¹⁵⁹ Ibid. s. 53.

¹⁶⁰ Fra Bukve (2016) s. 121–122.

¹⁶¹ Ibid. s. 122.

¹⁶² Ibid. s. 132 f.

er utviklet til en teoriinformert analyse av caset eller analyseenheten.¹⁶³ Teoretisk tolkende rekonstruksjon forstås som en mer åpen og fleksibel analyseramme, hvor caset analyseres og tolkes i lys av teori, men også hvor teoretiske ressurser bestemmes av de data som fremskaffes.¹⁶⁴ Studiens problemstilling og forskningsspørsmål og en del av den teoretiske analyse- og tolkningsramme ble etablert i forkant av datainnsamlingen, og teoriressursene har i noen grad blitt brukt som «modeller» for teoriinformert analyse og tolkning av de empiriske data. Men analysene og tolkningen av data har også vært en stegvis prosess hvor data har blitt analysert og tolket i lys av teori, og hvor relevant teori har vært lokalisert som følge av nye data.¹⁶⁵

2.2 Vitenskapsteoretiske perspektiver

Det er politiets rolle som rettshåndhever i den norske demokratiske rettsstaten, slik denne har blitt formulert av sentrale institusjoner og aktører, i tekst og tale, i fortid og nåtid, som skal undersøkes nærmere. Dette plasserer undersøkelsen naturlig i den fortolkende sosiologiens tradisjon eller mer generelt i den hermeneutiske tradisjon. Denne tradisjonen kan romme alt fra fortolkning av strukturer på makronivå til studier av menneskelige aktører som fortolkende og handlende subjekter, eller kombinasjoner av struktur–aktør perspektiver.¹⁶⁶ Tradisjonen har særlig to sentrale kjennetegn: en avvisning av naturvitenskapelige tenkemåter i studier av sosiale fenomen og menneskelige handlinger til fordel for fortolkningsperspektiver (i epistemologien), og avvisninger av former for objektivisme til fordel for ulike typer av konstruktivisme eller symbolsk interaksjonisme (i ontologien).

Alvesson og Sköldbørg (2009) deler hermeneutisk teori i objektiviserende og aletiske former for hermeneutikk, men argumenterer samtidig for at de to formene kan være komplementære.¹⁶⁷ De sammenfatter det de ser som vesentlige punkter fra så vel objektiv som aletisk hermeneutikk i fire hovedaspekter, som de kaller «tolkningsmønster», «text», «dialog» og «deltolkningar». Med tolkningsmønster sikter de til at i så vel objektiviserende som aletisk hermeneutikk forstås tolkning alltid som en aktivitet som finner sted i lys av en eller annen helhet som et fenomen tolkes inn i. Dette mønsteret utformes i dialog med teksten som tolkes, og utgangspunktet er

¹⁶³ Ibid. s. 135 f.

¹⁶⁴ Ibid. s. 143 f.

¹⁶⁵ Ibid. s. 143.

¹⁶⁶ Se nærmere i Alvesson, Mats og Sköldbørg, Kaj (2008). *Tolkning och reflektion: vetenskapsfilosofi och kvalitativ metod*, Lund: Studentlitteratur.

¹⁶⁷ Ibid. s. 191 f.

forforståelsen hos tolkeren, som vil endres under tolkningen.¹⁶⁸ Helheten, for eksempel teorien teksten tolkes i lys av, bør bidra til en dypere forståelse av teksten enn det en umiddelbar lesning vil gi.¹⁶⁹ Med «text» viser Alvesson og Sköldbberg til at det som skal tolkes ikke er «fakta» eller «data», men *tekst*. Fakta fremgår av teksten – forstått i vid forstand som både skrift og tale – gjennom en tolkningsprosess. Fakta og data er *resultater* og ikke utgangspunkter.¹⁷⁰ Disse fakta eller data fremkommer blant annet gjennom å plassere teksten i sin historiske kontekst.¹⁷¹ Med «dialog» sikter de til den relasjon som fortolkeren plasserer seg i når han eller hun skal tolke tekstene. Man stiller seg verken monologisk eller som en passiv mottaker til en tekst, men inngår snarere i en dialog med den. Med «deltolkninger» sikter de til mer konkrete deltolkninger som gjøres underveis i tolkningsprosessen og forhold rundt deres holdbarhet.¹⁷²

Studien er basert på disse grunnperspektivene, og søkt gjennomført i tråd med de forståelsene av tolkning som de gir uttrykk for. De empiriske fenomen er analysert og tolket i lys av større teoretiske helheter, som er valgt ut fra studier av forskningsfeltet og en grunnleggende oppfatning om at de vil kunne bidra til en dypere forståelse av de fenomen som studeres. At disse fenomenene ikke er å regne som data eller fakta i seg selv, men blir det i en dialog mellom mine forståelser og tekstene, har vært grunnleggende gjennom hele studien. I analysene fremsettes kontinuerlig tolkninger som igjen plasseres i nye kontekster og som igjen tolkes på nye måter senere i analysene, for eksempel slik at fremstillinger av politiets formelle rolle i lovtekster, praksis og teori tolkes i lys av hverandre, så forbindes med fremstillinger og forståelser i tiden før og etter, og med det settes inn i en større historisk sammenheng. Et eksempel på dette finnes i fremstillingen av politiets formelle rolle i den norske demokratiske rettsstatens første fase, som i stor grad forstås i lys av politiforståelsene i det dansk-norske eneveldet i tiden frem til 1814. Denne sammenhengen tolkes endelig i lys av relevant teori, som bidrar til dypere innsikt i grunnleggende strukturelle utviklinger og endringer. Et annet finnes i fremstillingen av politiets formelle rolle etter 1905, som med Reinardt Koselleck forstås både i lys av 1800-tallets erfaringsrom og det tidlige 1900-tallets juridiske forventningshorisont. Eller der en politibetjents utsagn om rettshåndhevelse forstås i lys av andre av hans eller hennes utsagn, og hvor

¹⁶⁸ Ibid. s. 205.

¹⁶⁹ Ibid.

¹⁷⁰ Ibid.

¹⁷¹ Ibid. s. 206.

¹⁷² Ibid. s. 208 f.

disse så tolkes i lys av det andre betjenter forteller, og dette så igjen forbindes med foreliggende forskning og relevant teori.

Det har tradisjonelt vært en nær sammenheng mellom den fortolkende sosiologien og den sosiologiske fenomenologien.¹⁷³ Flere sosiologer har utviklet den filosofiske fenomenologien i en sosiologisk retning, som en orientering mot aktørenes intensjoner og motiver.¹⁷⁴ Men den mening aktører uttrykker er ikke noe som springer direkte ut av deres tale eller tekstene de skriver. Aktørenes meninger kommer til uttrykk som historisk situerte fenomener, som språk, som må forstås i lys av tid og sted. Den sosiologiske fenomenologiens perspektiv bidrar til en åpenhet og sensitivitet overfor de språklige utsagn som skal tolkes, som empiriske fenomen i tid og rom. Særlig sentralt står dette i forskningsspørsmål 2. (og 3). Et sentralt tema der er politibetjentes uttrykk om å «utvise konduite», som ikke uten videre vil bli oversatt til for eksempel «skjønn». Dette er et uttrykk som kan ha andre betydninger og konnotasjoner, fordi det inngår i en bestemt type språkbrukspraksis, som gir uttrykket noe andre betydninger enn ordet «skjønn» får for eksempel i juridiske diskusjoner. At betjenter snakker om å utvise «skjønn» kan også ha andre betydninger for dem enn bruken av ordet kan ha i andre sammenhenger. Her nærmer studien seg med det elementer i etnometodologien.¹⁷⁵

Selv om deler av denne studien er basert på undersøkelser av politisk formaliserte rettslige og juridiske kilder, kan det være grunn til å understreke at dette ikke er noen studie av gjeldende rett. Studien bringer analyser av materiale som i liten grad har vært undersøkt i norsk politirettsforskning så langt, og bidrar med fortolkningsrammer som er til dels nye i denne forskningen. Men studiens siktemål er å undersøke strukturelle utviklinger i slike politisk formaliserte, rettslige og juridiske forståelser av politirollen på et mer grunnleggende verdinivå, for så å forbinde dette med politiets faktiske forståelser og praksis. Dette vil muliggjøre sammenlignende analyser og fortolkninger.

¹⁷³ Ibid. s. 165 f.

¹⁷⁴ Aas (2009) s. 43–44.

¹⁷⁵ Se Alvesson og Sköldberg (2008) s. 170 om etnometodologi.

Kapittel 3 Metode og forskningsetiske spørsmål

3.1 Metode

3.1.1 Generelt om metodiske spørsmål

Utviklingen av forskningsdesignet og de vitenskapsteoretiske perspektiver har foregått i et samspill med refleksjoner over hva som ville være den best egnede metode for å skaffe til veie relevante data.¹⁷⁶ Helt fra starten stod det for meg som ganske klart at en overveiende *kvalitativ* undersøkelse ville være best egnet til å besvare forskningsspørsmålene. Der en *kvantitativ* studie forklarer et fenomen ved å telle og måle enheter og mengder, er siktemålet i en kvalitativ studie å bringe frem *kvalitetene* ved et fenomen.¹⁷⁷ Mens styrken ved en kvantitativ studie er mulighetene den gir for å generalisere, søker en kvalitativt orientert studie å bringe til veie andre former for kunnskap, særlig om et fenomens innhold, beskaffenhet og betydning.¹⁷⁸

Et avgjørende kriterium for valg av metode er hvilke «kilder», i vid forstand, som kan tenkes å gi data av relevans for studiens forskningsspørsmål.¹⁷⁹ Etter en del refleksjon rundt mulige relevante metoder kom jeg til å falle ned på tre hovedtyper av metoder for å bringe til veie relevante data: dokument- og tekstanalyse, intervjuer og deltagende observasjon.¹⁸⁰ Data av relevans for forskningsspørsmål 1. (hva karakteriserer politiets formelle rolle som rettshåndhevere i den norske demokratiske rettsstaten, institusjonelt og profesjonelt?) er hentet så å si utelukkende fra undersøkelser av dokumenter og tekster. Politiets formelle rolle har tradisjonelt kommet til uttrykk i skriftlige kilder, slik som lover, lovforarbeider, rettsavgjørelser og rettsvitenskapelig litteratur og det er denne type kilder som har vært undersøkt her. Når det kommer til forskningsspørsmål 2. (hva karakteriserer politibetjenters forståelse og utøvelse av rollen som rettshåndhevere?), finnes det begrenset med skriftlige kilder. Det finnes en del politifaglige fremstillinger skrevet av og for politifolk og noen politifaglige publikasjoner, som er av relevans. Men for å skaffe nok data var det

¹⁷⁶ Aubert har definert metode som «en fremgangsmåte, et middel til å løse problemer og komme frem til ny kunnskap», se Aubert, Vilhelm (1969). *Det skjulte samfunn*. Oslo: Pax Forlag s. 196.

¹⁷⁷ Se Wadel, Cato (2014). *Feltarbeid i egen kultur*. Oslo: Cappelen Damm Forlag s. 17.

¹⁷⁸ Ibid.

¹⁷⁹ Se lignende hos Finstad (2000) s. 340.

¹⁸⁰ Enkelte legger til grunn erfaringer fra sin rolle som faglærer i politiutdannelsen som en kilde, se for eksempel Granér (2004) s. 281. Jeg har vært ansatt ved Politihøgskolen siden høsten 2009 og gjennom hele forskningsprosessen har jeg arbeidet parallelt som høgskolelektor i juridiske fag. Det er klart at dette har gitt meg en særlig innsikt i politiet som institusjon og profesjon. Jeg velger likevel ikke å forstå dette som en «kilde» til denne studien; det er ikke noen direkte kilde til data av relevans for studiens forskningsspørsmål.

likevel nødvendig å komme i kontakt med politifolk, for å få tilgang til førstehåndserfaringer og selv observere politiets praksis. Dette ble gjort dels gjennom forskningsintervjuer, dels gjennom deltagende observasjon av ordenspolitiets operative virksomhet.

Én ting er hvilke kilder som er relevante, en annen er hvordan disse kildene håndteres for å skaffe til veie data, og hvordan dataene analyseres og tolkes. Det finnes ulike teorier om kvalitetsstandarder i kvalitativ forskning, og det har vært omdiskutert om de tradisjonelle kravene om validitet og reliabilitet bør omformes og uttrykkes på andre måter.¹⁸¹ Jeg har valgt å forholde meg til de tradisjonelle begrepene om validitet og reliabilitet, og tolket dem i tråd med det jeg oppfatter som tradisjonelle forståelser i norsk kvalitativ forskning.¹⁸² Med validitet (gyldighet) forstår jeg dels spørsmål om de funn som fremkommer i studien er gyldige innenfor sine egne rammer (kort sagt om jeg har studert det jeg sa jeg skulle studere, og gjort det på en holdbar måte) (intern validitet), dels spørsmål om studiens funn kan gjøres gjeldende også utenfor selve studien (ekstern validitet).¹⁸³ Spørsmålet om studiens reliabilitet forstår jeg som et spørsmål om studiens pålitelighet; dels som spørsmål om «hvor presise og gode måleinstrumentene mine er, hvor pålitelige og presise informasjoner jeg har fått, og om jeg har greid å gjennomføre analysen uten feil og mangler»,¹⁸⁴ dels i hvilken grad andre vil kunne gjøre de samme eller lignende funn.

Så vel validitet som reliabilitet har jeg søkt å fremme gjennom forpliktelsen på de grunnleggende hermeneutiske begreper, slik som nevnt ovenfor i punkt 2.2. Dette innebærer blant annet en vedvarende bevissthet om at hele forskningsprosessen fra formulering av problemstilling og forskningsspørsmål, til metodevalg, teorivalg, analyser og tolkninger er preget av mine egne tolkninger som forsker, og av en stadig vekselvirkning mellom det å forstå et fenomen i lys av en helhet og helheten i lys av enkeltfenomener. Eller sagt på en annen måte: forskningsprosessen har vært preget av en stadig vekselvirkning mellom mine forforståelser og det materiale jeg har tolket. Jeg har forsøkt å være bevisst mine egne forforståelser, samtidig som jeg har måttet

¹⁸¹ Se Bryman (2008) s. 376 f. I en norsk kontekst har for eksempel Tove Thagaard snakket om «troverdighet» og «bekreftbarhet» Thagaard, Tove (2009). *Systematikk og innlevelse*, Bergen: Fagbokforlaget.

¹⁸² Se Repstad, Pål (2007). *Mellom nærhet og distanse: kvalitative metoder i samfunnsfag*. Oslo: Universitetsforlaget s. 134.

¹⁸³ Ibid.

¹⁸⁴ Ibid.

være bevisst på forståelser og forforståelser som preger mine kilder.¹⁸⁵ En viktig del av forskningsprosessen har bestått i å lese tekster, snakke med informanter, observere hva de sier og gjør, forsøke å forstå dette, utvikle hypoteser og idéer, for så å finne at disse må enten forkastes eller justeres. Forskningsprosessen har slik vært en vedvarende runddans mellom mine idéer og data, og den har vært pågående helt frem til ferdigstilling av selve avhandlingsteksten. En sensitivitet og nøyaktighet overfor disse forholdene håper jeg har vært med på å styrke studien.

Validiteten har jeg særlig søkt å styrke gjennom kontinuerlig bevissthet på sammenhenger mellom studiens enkelte deler, fra hovedproblemstilling, forskningsspørsmål, metodiske spørsmål og valg, til analyser, tolkninger og identifisering av hovedfunn. Validiteten er søkt fremmet og styrket ved å gjennomgående forankre analyser, drøftelser og funn i relasjon til forskningsfeltet og relevante studier av empirisk karakter, men også teoretiske studier. For å styrke reliabiliteten har jeg søkt å redegjøre så grundig som mulig for hovedpunkter i forskningsprosessen, analysene og tolkningsprosessene, og å få frem overganger mellom datainnsamling, rådata, analyser og tolkninger. Gjennom en forholdsvis detaljert gjennomgang av forskningsprosessen videre i dette kapitlet, vil jeg søke å fremme en slik transparens, og gjøre det mulig å få innblikk i mine metodevalg gjennom prosessen.

3.1.2 Dokument- og litteraturkilder

Forskningsspørsmål 1. er søkt besvart først og fremst gjennom studier av dokument- og litteraturkilder. Det er denne type kilder som tradisjonelt har vært regnet for å inneholde de mest autoritative uttrykk for politiets formelle rolle som rettshåndhever.

Denne rollen har vært formulert på flere ulike måter og i ulike typer institusjonelle sammenhenger, såvel skriftlig som muntlig. Å studere alle slike typer kilder er ikke mulig, og heller ikke ønskelig, innenfor rammene av denne studien. Studiet har derfor vært konsentrert om de typer kilder som tradisjonelt har vært regnet som særlig juridisk og rettslig autoritative. Ut fra dette er det gjort strategiske utvalg av kilder som til enhver tid har vært regnet som særlig sentrale, og som vil kunne gi størst mulig variasjon og mangfold av relevante data og et representativt inntrykk av de til enhver tid mest sentrale forståelser.

¹⁸⁵ Se Danermark, Berth, Ekström, Mats, Jakobsen, Liselotte and Karlsson, Jan Ch. (2002). *Explaining society: critical realism in the social sciences*. London/New York: Routledge s. 36 om «dobbel hermeneutikk».

Det har vært søkt i Bibsys og Oria, Lovdata Pro, Gyldendal Rettsdata, Universitets- og Nasjonalbiblioteket og Politihøgskolens bibliotek. Det har vært gjort systematiske søk på «Polizei», «Police» o.l. i biblioteket ved Max Planck Institut für Europäische Rechtsgeschichte i Frankfurt. Stortingsarkivet er tilgjengelig på internett og har vært en nyttig ressurs. En del dokumenter finnes ved Riksarkivet, og har vært studert der. Universitetsbiblioteket i Bergen har også bistått med tilgang til skannet arkivmateriale.

De mest sentrale kildene som er valgt ut, er eneveldige lover og politireguleringer, Grunnloven, formelle lover, lovforarbeider, Stortingsmeldinger og offentlige utredninger, formaliserte forvaltningsinstruksjoner, domstolspraksis og juridisk teori.¹⁸⁶

En rekke av de mest sentrale lov- og politireguleringer fra eneveldet finnes i *Chronologisk Register over de Kongelige Forordninger og aabne Breve, som fra Aar 1670 til 1775 Aars Udgang ere udkomne, tilligemed et nøiagtigt Udtog af de endnu giældende, for saavidt samme i Almindelighed angaae Undersaatterne i Danmark og Norge: forsynet med et alphabetisk Register ved Jacob Henric Schou*. Et nyttig hjelpemiddel til politireguleringene har også vært Brandt, Fr. (1974). *Repertorium for praktisk lovkyndighet*, Oslo, og Härter, Karl og Stolleis, Michael (2008). *Repertorium der Polizeyordnungen der Frühen Neuzeit, Danmark und Slesvig-Holstein*, Frankfurt am Main: Vittorio Klostermann.

Fra 1814 har de mest sentrale lov-kildene vært Grunnloven og de viktigste grunnlovstekster. En verdifull ressurs i arbeidet med disse kildene har vært nettsiden <https://www.ub.uio.no/fag/jus/jus/rettshistorie-kilder/schous-underside.html>, hvor det er samlet lenker til alt fra grunnlovstekst og de sentrale grunnlovstekster til litteratur publisert rundt 1814, se for eksempel: <http://www.nb.no/baser/1814/sok.html> og <http://www.nb.no/bibliografi/1814/>.

Fra tiden etter 1814 har formell lovgivning om politiet vært studert, og de mest sentrale forarbeider. Særlig lovforarbeider og offentlige utredninger har vært viktige kilder til forståelse av politiets formelle rolle. Her er en god del tilgjengelig gjennom Lovdata Pro, men Vilhelm Haffner (1925–1936). *Innstillinger og betenknninger fra kongelige og parlamentariske kommisjoner, departementale komitéer m.m. 1814–1934* har vært et viktig hjelpemiddel til å få oversikt over både publiserte og upubliserte lover, lovforarbeider og utredninger. Fra lovkomisjonens arbeid er særlig Falsens

¹⁸⁶ Kilder som med det ikke er undersøkt systematisk er slik som korrespondanse mellom jurister, referater fra juristmøter og bidrag i offentlige media.

utkast til en politilovgivning og hans avhandling om politivesenet studert og en del er transkribert.¹⁸⁷

Av domstolsavgjørelser er det først og fremst høyesterettsdommer som har vært undersøkt. Rettsavgjørelsene er dels funnet ved systematiske søk i Lovdata Pro, dels ved at de er omtalt i andre kilder, typisk juridisk litteratur. Når det gjelder rettsavgjørelser fra 1800-tallet er det likevel vanskelig å få full oversikt over alle relevante avgjørelser. Avgjørelser fra underdomstolene og politidomstolene er av kapasitetshensyn ikke studert i særlig grad. Politibetjentes avgjørelser kan også påklages administrativt, men slike klagesaker er av samme årsak heller ikke studert.

Ordensbetjentes handlinger og unnlaterer kan komme for domstolene enten som sivile saker eller som straffesaker. En sivil sak kan for eksempel tenkes fremmet med påstand om ugyldighet og erstatning, for eksempel på grunn av rettslige feil og mangler ved betjentenes skjønnsutøvelse. En straffesak kan særlig tenkes anlagt på grunn av tjenesteforsømmelse. Selv om det finnes en rekke domsavgjørelser, også i Høyesterett, som på ulike måter berører politiets rolle som rettshåndhever er det få sivile saker eller straffesaker som i særlig grad tar for seg den form for polisiær rettshåndhevelse som står i fokus i denne studien, nemlig ordensbetjentes vurderinger og avgjørelser av den polisiære rettshåndhevelsens grunnspørsmål. Som Goldstein (1960) fremhevet i sin studie: situasjoner hvor politibetjenter lar være å forfølge en straffbar handling kommer i liten grad inn til domstolene, bortsett fra de mer ekstreme tilfellene av tjenesteforsømmelse. Det er antagelig flere årsaker til dette. Ofte vil det ikke være noen fornærmede i slike saker. Hvem skulle bringe en politibetjents avgjørelse om å ikke forfølge en straffbar handling inn for domstolene? I de fleste av høyesterettsavgjørelsene som finnes er det særlig betjentenes overordnede i politiet som gjør det, for eksempel som en sak om grov uforstand i tjenesten. Men selv slike saker finnes det ikke mange av, og de som finnes sier ikke så mye om politibetjentenes myndighet til å vurdere og avgjøre den polisiære rettshåndhevelsens grunnspørsmål. Det vil også normalt kunne være vanskelig å bevise hva som faktisk har funnet sted i den situasjon hvor betjentene lot en sannsynlig straffbar handling gå. Dette er noen forhold som antagelig har bidratt til at det finnes begrenset med høyesterettsavgjørelser om politibetjentes rolle stilt overfor den polisiære rettshåndhevelsens grunnspørsmål. Selv om rettspraksis er studert og domstolenes virksomhet i noen grad vil bli omtalt i studien, vil rettspraksis om politiets rolle stilt

¹⁸⁷ I dette arbeidet har jeg også fått tilgang til transkripsjoner av Falsens manuskripter gjort av Birgitte Ellefsen.

overfor den polisiære rettshåndhevelsens grunnspørsmål av slike årsaker i liten grad bli diskutert.

I mangel av særlig lovregulering og høyesterettspraksis har formelle forståelser av politibetjenters rolle som rettshåndhevere generelt, og stilt overfor den polisiære rettshåndhevelsens grunnspørsmål spesielt, i stor grad vært utviklet i sentral og lokal administrativ praksis. En del av denne praksisen har vært skriftliggjort, men vesentlige deler har også blitt til mer uformelt. Den førstnevnte form for sentral og lokal forvaltningspraksis har vært undersøkt, og særlig slikt som sentrale og lokale instruksjoner og rundskriv. Når det gjelder lokale instruksjoner og veiledere befinner flere av disse seg i stats- eller byarkiver og er til dels vanskelig tilgjengelige. Her har et utvalg av slike instruksjoner vært studert. Denne praksisen vil bli analysert og tolket først og fremst i avhandlingens del II, mens den mer uformelle forvaltningspraksis i politiet fremstilles i del III. Studiet av politifolks forståelse av sin rolle som rettshåndhevere har vært gjort i første omgang ved en systematisk undersøkelse av politifaglig litteratur, med vekt på læremidler brukt i politiutdannelsen. Tanken bak dette var dels at denne litteraturen er omtrent den eneste litteratur som finnes skrevet av politifolk, som inneholder systematiserte skriftlige fremstillinger av politifaglig karakter, dels at den som litteratur til bruk i politiutdannelsen har utgjort en felles referanseramme for alle norske politifolk. En del av litteraturen brukt i politiutdannelsen er bevart, men noe ser også ut til å ha gått tapt. Andre skriftlige kilder til forståelser av den polisiære rettshåndhevelsen, er særlig Politiforbundets arkiv og tidsskrift. Politiforbundets arkiv har ikke vært studert av kapasitetsårsaker, men en del av tidsskriftene har vært gjennomgått sporadisk.

Om man sammenligner med de store juridiske fag som statsrett, straffe- og prosessrett og privatrett, har norsk juridisk teori hatt forsvinnende lite å si om politiet generelt og enda mindre om politiet som rettshåndhevere. Likevel, i mangel av særlig mange andre formelle kilder, finnes det i juridisk teori noen drøftelser av politiets rolle som rettshåndhevere. Juridiske fremstillinger som tar opp spørsmål av relevans finnes først og fremst i statsrett, straffeprosess/strafferett, administrativ rett, politirett og forvaltningsrett. Et nyttig hjelpemiddel til å få oversikt over relevant litteratur har blant annet vært Haukaas, Kaare (1992). *Den norske rettslitteraturen og dei som skreiv han* (upubl.).

3.1.3 Intervjuer

Mens formelle forståelser av politiet i betydelig grad har kommet til uttrykk i skriftlige kilder, er politiets praksis og politifolks oppfatninger om rettshåndhevelse i langt mindre grad skriftliggjort. Noen relevante skriftlige kilder finnes som nevnt, men disse gir bare noen generelle utgangspunkter. For å kunne besvare forskningsspørsmål 2. har det derfor vært nødvendig å komme tettere på praksis. Dette betyr at særlig intervjuer med politifolk, i kombinasjon med observasjon av praktisk rettshåndhevelse, fremstod som de mest relevante kilder til kunnskap om politiets rolle som rettshåndhevere i norsk politi.¹⁸⁸

Et kvalitativt forskningsintervju er en utveksling av synspunkter mellom to personer som samtaler om et tema som opptar dem begge, og som har som mål å innhente beskrivelser av den intervjuedes livsverden, med henblikk på fortolkning av de beskrevne fenomener.¹⁸⁹ I et forskningsintervju vil en slik kunne få tilgang til mer informasjon og på kortere tid enn det man får gjennom observasjon og uformelle samtaler i felt. Intervjusituasjonen gir mulighet til å få unik informasjon fra enkeltpersoner med erfaring fra politiarbeid, og det gir mulighet for informantene til å tenke seg om og kanskje gi innblikk i deres mer prinsipielle oppfatninger.

Før arbeidet med å finne informanter til intervjuer startet, ble prosjektet meldt til Norsk Samfunnsvitenskapelig Datatjeneste (NSD), som godkjente prosjektet og dets innretning i brev av 11. mai 2011.¹⁹⁰ Etter dette ble politimester/personalsjef ved i alt 13 politidistrikt kontaktet via e-post (medio mai 2011), til politidistriktenes offentlige oppgitte e-postkontakt, med en kort presentasjon av prosjektet og forespørsel til personalansvarlig eller annen, om vedkommende eller andre kunne sørge for distribusjon av et vedlagt informasjonsskriv til politiansatte ved ordensavdelingene i distriktet.¹⁹¹ Enkelte distrikter svarte raskt og distribuerte skrevet umiddelbart, men flere distrikter svarte ikke på henvendelsen overhodet. Av de distrikt som svarte, var det 4 som sørget for en aktiv distribusjon til de ansatte, for eksempel gjennom e-post til ansatte ved avdelingene, ved oppslag eller på annen måte. De distrikt som aktivt distribuerte informasjonsskrivet var (i alfabetisk rekkefølge): Agder, Asker og Bærum, Nord-Trøndelag og Vestfold.

¹⁸⁸ Som vist ovenfor i punkt 1.4 har dette også vært de dominerende metoder i tidligere empiriske studier av ordenspolitiets operative virksomhet.

¹⁸⁹ Kvale, Steinar (2006). *Det kvalitative forskningsintervju*, Oslo: Gyldendal s. 17 og s. 21.

¹⁹⁰ Vedlegg 1.

¹⁹¹ Vedlegg 2.

I informasjonsskrivet som ble distribuert ved politidistriktene, ble prosjektet kort presentert, og det fremgikk at jeg søkte personer som ønsket å stille til intervju og med det bidra som informanter til en studie av politiets skjønnsutøvelse, med vekt på begrepet om å *utvise konduite*.¹⁹² Taushetsplikt og anonymitet ble vektlagt. Avslutningsvis var min kontaktinformasjon tatt inn, og de som ønsket å stille til intervju ble bedt om å ta direkte kontakt med meg, enten via telefon, e-post eller post. Politidistriktenes rolle i utvalgsprosessen var med det avgrenset til å distribuere skrivet. De som så ønsket å stille til intervju avgjorde dette på egenhånd etter å ha lest informasjonsskrivet, og de kontaktet meg på egenhånd, uten at det trengte bli kjent verken for foresatte eller andre kolleger.

Forholdsvis mange betjenter responderte på skrivet, fra alle de nevnte distrikt, enten via e-post eller telefon. Ut fra de som tok kontakt ble det gjort et strategisk utvalg, hvor informanter ble valgt ut fra bestemte egenskaper og kvalifikasjoner som ble ansett som formålstjenlig for å få frem flest mulig nyanser i oppfatningen av politiets skjønn og de normative forutsetninger og rammer for denne. Utvalget var særlig basert på et ønske om å få et representativt tverrsnitt av ordenspolitiet, basert på kriterier som spredning etter arbeidssted (for eksempel ulike deler av landet, by–land), tjenestetid, alder, kompetanse og kjønn.

Selv om betjentene som ble valgt ut var ansatt i de nevnte distrikt, hadde flere av dem arbeidserfaring også fra andre distrikt, og selv om informantene i utgangspunktet kommer fra sør, sør-øst og Midt-Norge, har flere uttalt seg om tjenestetid fra andre deler av landet. I utvalget er det også en forholdsvis jevn fordeling av personer med tjenesteerfaring fra byområder og lensmannskontorer. Flere har tjenestetid fra både by- og landdistrikter.

To av informantene var på tidspunktet for intervjuet ikke lenger i aktiv ordenstjeneste, og kunne med det innta et blick mer utenfra, så å si. Det kan selvfølgelig innvendes at dette er en svakhet ved disse informantenes beskrivelser: de var ikke lenger i daglig kontakt med praktisk rettshåndhevelse, og alt avhengig av hvor lenge det er siden de sluttet i operativ tjeneste, kan de nå gi et fortegnet bilde av hvordan det egentlig var, for eksempel fordi de rett og slett har glemt. Repstad (2004) peker på at informantene i slike intervjuer (som han kaller retrospektive intervjuer), kan bruke begreper og tenkemåter om fortiden som de har tilegnet seg *etter* de faktiske hendelsene. Repstad

¹⁹² Se nærmere om dette begrepet særlig i kapitlene 14–18.

mener også at i retrospektive intervjuer kan informantene noen ganger komme til å omforme minner fra fortiden til å passe med nåtidige oppfatninger, eller motsatt. Det kan også forekomme at fortiden fremstilles som mer logisk og konsistent enn det den var.¹⁹³ Dette er problemstillinger jeg forsøkte å være bevisst på under disse intervjuene og som for så vidt var relevant i *alle* intervjuene, hver gang betjentene fortalte om hendelser fra fortiden.

Svært få av de som tok kontakt var kvinner; det var bare to kvinner som meldte sin interesse for å stille til intervju. Av ulike årsaker fikk likevel ingen av disse mulighet til å stille til intervju. At det ikke var flere kvinner som tok kontakt fant jeg ganske uheldig, noe som førte til at jeg etter hvert forsøkte selv å få tak i flere kvinnelige informanter, gjennom «snøballmetoden». Dette resulterte i at to kvinnelige informanter kom til, og ble med i utvalget. Jeg skulle gjerne sett at flere kvinner hadde meldt sin interesse, og jeg reflekterte en del over om det kunne være noen felles årsaker til at ikke flere kvinner hadde tatt kontakt. Jeg fant aldri noen slike felles årsaker. Det hele fremstår mest som tilfeldig. Det må her legges til at jeg under den deltagende observasjonen hadde lange samtaler med mange kvinnelige betjenter.¹⁹⁴ Dette veier opp for noe av den skjeve kjønnsbalansen i intervjuene.

Med utgangspunkt i studiene av den politifaglige litteraturen og mer uformelle samtaler med politifolk på Politihøgskolen, utviklet jeg en semistrukturert intervjuguide.¹⁹⁵ Utgangspunktet for bruk av en slik intervjuguide var særlig en tanke om at den både gir en viss ramme og styring på emnet jeg ønsket å snakke med informantene om, samtidig som den gir en viss åpenhet for styring fra informantens side. Ifølge guiden skulle jeg åpne intervjuene med å si litt om prosjektet, hvorefter informanten skulle fortelle om tid for uteksaminering, tjenestetid og -sted, arbeidsoppgaver mv. Gradvis skulle intervjuet dreie over til skjønnsutøvelse, begrepet om å utvise konduite, normative forutsetninger, rammer, mål mv. Jeg skulle oppfordre informantene til å komme med eksempler og episoder fra egen tjenestep praksis, som kunne illustrere skjønnsutøvelsen i praksis og som kunne fungere som konkrete eksempler for refleksjon og samtale.

Jeg gjennomførte to pilotintervjuer basert på denne intervjuguiden, hvor siktemålet særlig var å finne ut om informantene kjente til begrepet om å utvise konduite, og

¹⁹³ Repstad (2007) s. 95–97.

¹⁹⁴ Se nærmere i punkt 3.1.4.

¹⁹⁵ Vedlegg 3.

hvilken plass dette begrepet skulle ha i intervjuene.¹⁹⁶ Begge informantene kjente godt til begrepet om å utvise konduite og ga uttrykk for at det er et sentralt politifaglig uttrykk. Dette gjorde at jeg valgte å beholde begrepet om å utvise konduite som en kjerne i intervjuguiden, og jeg foretok etter disse intervjuene bare noen mindre justeringer i guiden. Etter pilotintervjuene ble 16 betjenter valgt ut til intervju, i alderen 27–58 år.

Selve intervjuene kom i stand ved at jeg avtalte tid og sted for intervju med informantene, enten via e-post eller over telefon. Intervjuene ble så gjennomført i perioden våren 2011 til høsten 2012. Enkelte intervju ble gjennomført på betjentenes arbeidssted, både før, under og etter arbeidstid, mens andre intervjuer ble gjennomført andre steder, for eksempel hjemme hos betjenten. Tre intervju ble gjennomført ved Politihøgskolen i Oslo.

I utgangspunktet ønsket jeg å ta opp alle intervjuene på lydbånd. I forkant av intervjuene lot jeg dette likevel være opp til betjenten å bestemme. Bruk av lydbåndopptaker reiser flere metodiske spørsmål. Det kan anføres flere argumenter både for og mot bruk av båndopptaker. Aas (2009) kom til at han ikke ønsket å bruke båndopptaker i sine intervjuer.¹⁹⁷ På den ene side vil bruk av lydbåndopptaker sikre notoritet og en korrekt gjengivelse av det som faktisk ble sagt i intervjuet, og det gir mulighet for transkripsjon og et godt grunnlag for en systematisk analyse og tolkning i etterkant. Det vil også kunne oppleves som et pluss av betjenten, at han eller hun gjengis korrekt og at alt som blir sagt kommer med – selv om vedkommende vil være anonymisert. På den andre side kan bruken av opptaker bidra til at betjenten legger bånd på seg og vegrer seg for å komme med det vedkommende oppfatter som mer sensitiv eller problematisk informasjon, eller det kan føre til at vedkommende rett og slett tilpasser eller endrer noe på sine forklaringer eller lyver om visse forhold, for eksempel på grunn av frykt for at opplysningene kan spores tilbake til ham eller henne. Dette vil i høy grad kunne svekke opplysningens troverdighet. Det er antagelig ingen enkel og entydig løsning på disse problemene. Jeg valgte å bruke lydbånd, men respekterte de som ikke ønsket å bruke opptaker. Av i alt 16 intervjuer, er det 4 som er gjennomført uten båndopptaker. Årsakene til at disse fire intervjuene ikke ble tatt opp er likevel av mer praktisk enn prinsipiell karakter. I alle intervjuene var betjentene på arbeidsstedet og måtte være tilgjengelig dels på samband, dels på telefon. Betjentene

¹⁹⁶ Pilotintervjuene ble tatt opp og transkribert fullt ut.

¹⁹⁷ Se Aas (2009) s. 23.

ga uttrykk for at de opplevde det som noe upraktisk om opptakeren skulle stå på, og jeg kan ikke si jeg oppfattet at det lå noe særlig annet bak. Disse intervjuene forløp ellers stort sett som de øvrige, bortsett fra at jeg under intervjuene måtte ta noe mer detaljerte notater, som ble renskrevet og utfylt etter intervjuet.

De fleste intervjuene varte mellom 1, 5 og 2 timer. To intervju varte mellom 2 og 3 timer. Selv om jeg hadde gjennomført pilotintervjuer fikk jeg etter hvert noe delte erfaringer med intervjuguiden. Etter hvert erfarte jeg at det ble vanskelig å følge den «slavisk», og i de fleste intervjuer gled samtalene ofte over i andre tema og spørsmål enn de jeg hadde i guiden. I slike situasjoner var det sjelden at jeg brøt av. Flere ganger var det nettopp i disse «avstikkerne» at de mest interessante tema og opplysninger kom frem. På bakgrunn av slike erfaringer ble det nok slik at jeg etter hvert fristilte meg noe mer fra guiden enn jeg hadde gjort helt i begynnelsen.

Alle intervjuene forløp uten særlige komplikasjoner, og selv om jeg noen ganger forlot intervjuguiden i større eller mindre grad, fikk jeg stort sett tatt opp de tema jeg hadde i guiden. Intervjuene begynte alltid med at jeg stilte spørsmål om informantens profesjonelle bakgrunn, tjenestetid og -sted, før jeg så gikk over til å stille spørsmål av mer direkte relevans for forståelse av rettshåndhevelse, skjønn og konduite. Når jeg først hadde stilt et spørsmål var de aller fleste informantene ganske «selvgående». Det var i det hele tatt lett å få betjentene til å svare på spørsmålene jeg stilte og til å snakke fritt og sammenhengende. Alle svarte utfyllende på mine spørsmål og de fleste hadde flere historier fra egen praksis som etter deres mening handlet om å utvise konduite eller skjønn. Variasjoner mellom betjentene var det selvsagt, for eksempel slik at noen ganger måtte jeg være noe mer «gravende» i mine spørsmål, for eksempel for å få en betjent til å utdype, mens andre ganger var jeg mer lyttende. Men generelt var betjentene interessert i å snakke og fortelle om det å utvise konduite.

I tillegg til intervjuene som er nevnt så langt ble det gjennomført et lengre intervju med Rolf. B. Wegner, hvor siktemålet var å få høre mer om hva han legger i begrepet om å utvise konduite, som en av de første lærebokforfatterne i ordensfaget.¹⁹⁸ Intervjuet ble gjort i Wegners hjem, tatt opp på lydbånd og transkribert.

¹⁹⁸ Se nærmere i kapittel 14.

3.1.4 Deltagende observasjon

Selv om dybdeintervjuet kan gi tilgang til sider ved politifolks oppfatninger og opplysninger om politibetjenters rettshåndhevelse som er vanskelig å få tilgang til på annen måte, er det velkjent i kvalitativ forskning at det kan være forskjell på hva en informant sier om et eller annet på den ene side, og hva vedkommende faktisk gjør på den andre. I intervjuet får informanten god tid til å tenke og reflektere over de spørsmål som stilles, og dette vil kunne være en styrke ved intervjuet. Men det kan også ligge flere mulige feilkilder i denne formen for metode. Det informantene forteller er selvsagt subjektive vurderinger av komplekse fenomen hvor flere tolkninger kunne vært mulige. Informantenes fortellinger vil også kunne bære preg av å være etter-rasjonaliseringer av handlinger og motiver som i virkeligheten var mindre gjennomtenkte eller impulsive. Informantene kan også stilisere de faktiske hendelsene eller glemme viktige sider av hvordan situasjoner utspilte seg.¹⁹⁹

Selv om betjentene under intervjuene fortalte inngående om sine erfaringer med ordensarbeid og det å utvise konduite, fikk jeg etter hvert en fornemmelse av at det jeg ble fortalt ble noe abstrakt. Jeg opplevde en form for uro rundt dette, og kom til å tenke at jeg ikke kunne basere undersøkelsen av forskningsspørsmål 2. kun på det betjentene hadde fortalt. Jeg trengte en form for metodetriangulering og fant ut at det beste ville være å selv observere hvordan ordensarbeid utføres og hvordan konduite utvises i konkrete situasjoner. Det ville gi meg mulighet til å observere betjentenes handlinger i den sammenheng de forekommer, og hvor mulighetene for tenkning og refleksjon blir noe mindre. I slike situasjoner ville det også bli mulighet for å stille spørsmål om ulike typer tjenestehandlinger nærmest i det handlingene blir utført, og dette vil kunne føre til noe mer spontane svar og en mer realistisk forståelse av de konkrete handlingsvalg og motivene bak dem der og da. Å være til stede og observere så å si med egne øyne hvordan praksis faktisk er, ville kunne gi et mer realistisk inntrykk av fenomenet konduite. Dette var bakgrunnen for at jeg i tiden etter intervjuene bestemte meg for å gjennomføre deltagende observasjon av ordenspolitiets rettshåndhevelse.

Fangen (2011) definerer deltagende observasjon med Becker (1970) som en innsamling av data ved å delta i det daglige livet til de menneskene du studerer, og å se

¹⁹⁹ Se Repstad (2007) s. 34.

hvilke situasjoner de går inn i og hvordan de oppfører seg i dem.²⁰⁰ Forskeren går inn i samtale med noen eller alle av deltagerne i situasjonene og oppdager deres fortolkninger av de hendelsene du har observert.²⁰¹ Deltagende observasjon vil gi tilgang til førstehåndserfaringer i det disse erfaringene blir til, og med det potensielt sammensatte, nyanserte og rike data.²⁰²

19. september 2012 sendte jeg søknad til Politidirektoratet om tillatelse til å gjennomføre deltagende observasjon av ordenstjenesten i Oslo politidistrikt. Direktoratet oversendte søknaden til Rådet for taushetsplikt og forskning, som 2. januar 2013 anbefalte at involvert tjenestepersonell ble fritatt fra sin taushetsplikt.²⁰³ NSD ble orientert om den deltagende observasjonen den 12. april 2013 og godkjente den uten merknader 6. mai samme år. Fra søknad ble sendt Politidirektoratet og observasjon til sist ble godkjent av NSD, gikk det med det mellom 7 og 8 måneder.

Oslo politidistrikt er landets største, hva gjelder omfang og kompleksitet i ordensarbeidet og i antall innbyggere. Det har en høy befolkningstetthet og kompleks demografi. Ved å velge Oslo politidistrikt ville mulighetene for å observere flere betjenter utføre flere forskjellige typer ordensoppgaver presumptivt være større enn ved valg av et distrikt med mindre bemanning og færre innbyggere. På den andre side kunne man tenke seg at det hadde vært verdifullt å gjennomføre observasjon ved flere av landets distrikt, med ulike typer geografi og demografi. Dette ville muliggjøre for eksempel komparasjon. Det er flere årsaker til at jeg ikke gjorde dette. Den viktigste årsaken er forbundet med kapasitet og prosjektets rammer. I og med at det var ønskelig å delta på forholdsvis mange vaktsett, var det praktisk vanskelig å få til observasjon langt fra min faste bopel.

Selv om det hadde vært verdifullt med observasjoner fra flere distrikter, er likevel perspektiver fra andre steder i landet blitt en del også av observasjonen. På samme måte som de informantene som ble intervjuet, hadde en rekke av de betjenter jeg fulgte under observasjonen i Oslo (de fleste), erfaring fra kortere eller lengre tjeneste andre steder i landet. Ved flere anledninger fortalte betjentene om hvordan erfaringer de hadde fra Oslo på forskjellige måter forholdt seg til det de hadde opplevd ved andre tjenestesteder. På denne måten kom det på flere punkter komparative perspektiver.

²⁰⁰ Fangen, Katrine (2010). *Deltagende observasjon*. Bergen: Fagbokforlaget s. 12.

²⁰¹ Ibid.

²⁰² Ibid. s. 15

²⁰³ Vedlegg 4.

Etter at Politidirektoratet og Rådet for taushetsplikt og forskning hadde godkjent min søknad om å gjennomføre deltagende observasjon av ordenspolitiets arbeid i Oslo politidistrikt, måtte de mer praktiske forhold rundt observasjonen avklares. I denne forbindelse kontaktet jeg politidirektoratet (POD). POD hadde få oppfatninger om hvordan jeg mer praktisk skulle gjennomføre observasjonen, og pekte i retning av Oslo politidistrikt. Jeg fikk opprettet kontakt med en person ved distriktets ledelse, hvor jeg presenterte prosjektet og redegjorde for mine tillatelser fra POD og Rådet for taushetsplikt og forskning. I denne forbindelse oppga jeg at jeg ønsket å følge den ordinære ordenstjenesten ved tre av distriktets fem stasjoner. At jeg valgte akkurat tre stasjoner, skyldtes at jeg ønsket å få fanget noe av variasjonene i distriktet. At jeg valgte de tre jeg valgte, var nok noe mer tilfeldig, men også her ble stasjonen valgt ut fra et ønske om å få en spredning i typer oppdrag.

Min kontaktperson ved distriktsledelsen satte meg så i kontakt med stasjons-/ordenssjef ved de tre stasjonene jeg hadde oppgitt. Jeg kontaktet stasjonssjefene ved de tre stasjonene, som så satte meg i kontakt med ordenssjefene. Jeg gjennomførte formaliserte intervjuer med ordenssjefene ved to av de tre stasjonene, og hadde et møte og en lengre samtale med ordenssjefen på den tredje stasjonen. Intervjuene ble tatt opp på lydbånd og transkribert.

Ordenssjefene satte meg videre i kontakt med divisjonslederne på stasjonene. Via e-post/telefonkontakt med divisjonsledere, ble det avtalt konkrete vakter som jeg skulle være med på. Det var jeg selv som bestemte hvilke vakter jeg ønsket å følge, når jeg ville komme og når jeg ville dra. Noen vakter var avtalt god tid i forveien, andre ble avtalt ganske spontant og på kort varsel. Den første vaktet jeg var med på fant sted i begynnelsen av juni 2013, og det siste vaktsettet jeg deltok på var i januar 2014. Fordelt over denne perioden var jeg med på dag-, kvelds- og nattevakter, i ukedager og helger, i til sammen ca. 110 timer.

De fleste vaktene begynte med at jeg kom til den aktuelle stasjonen og møtte påtroppende divisjonsleder. Jeg hadde flere lengre samtaler med divisjonsledere i denne forbindelse. Divisjonsleder tok meg så med til parole, hvor jeg deltok på parolen, og som regel kort presenterte meg selv og prosjektet for hele den påtroppende divisjonen.²⁰⁴ På de fleste av parolene kom det frem at jeg er ansatt ved Politihøgskolen og noen ganger kom det frem at jeg er jurist. På noen vakter kom jeg

²⁰⁴ «Parole» er politiets betegnelse på et felles orienteringsmøte i forkant av en vakt, se nærmere i kapittel 12 og 13.

med først etter parolen, og da var det først i samtale med betjentene at det kom frem noe om min bakgrunn.

Ved flere anledninger opplevde jeg at når jeg presenterte meg på parolen, så ble det at jeg var ansatt på Politihøgskolen til noe positivt. Om jeg ikke var helt «en av dem» (altså politiutdannet), så var det ikke så langt unna. Alle politifolk kjenner til Politihøgskolen, fordi de har sin utdanning derfra og flere har tatt etter- og videreutdanningskurs der. Ved noen anledninger kjente jeg ansatte på vekten, fordi jeg hadde hatt dem som kollega eller som studenter. Jeg opplevde noen ganger at dette ble til noe positivt og i noen grad som en «døråpner» i møtet med betjentene, for eksempel som når en divisjonsleder som jeg kjente fra en annen sammenheng på parolen presenterte meg og prosjektet mitt, la til at «han er en grei kar, jeg håper dere kan svare så godt dere kan på det han spør om». I slike situasjoner var jeg spesielt bevisst på at ikke mulige bindinger skulle prege mine observasjoner. At jeg ble presentert som forsker, opplevde jeg kanskje som noe mindre relevant. Det var lite reaksjoner på dette.

I forbindelse med parolen bestemte påtroppende divisjonsleder hvilken patrulje jeg skulle følge den aktuelle vekten. Divisjonsleder ga meg så beskjed om hvilken patrulje jeg skulle følge. Valget av patrulje, og med det hvilke betjenter jeg skulle følge den aktuelle vekten, foregikk med det uten min medvirkning. I begynnelsen tenkte jeg ikke så mye over dette. Men etter hvert begynte jeg å tenke noe mer på hvorfor divisjonsleder hadde plassert meg på akkurat denne patruljen, med akkurat disse to betjentene, og ikke på en annen patrulje, med andre betjenter. Når jeg begynte å tenke på dette, hang det sammen med en viss bekymring for om den patruljen jeg skulle være med ville komme til å få oppdrag som var representative for det patruljene ved stasjonen denne vekten ellers kom til å få, og om betjentene på den patruljen jeg skulle være med var representative for betjentene samlet, eller om de for eksempel var regnet for å være spesielt «flinke» eller «ordentlige». Selv om jeg begynte å få en slik bekymring kan jeg ikke si at jeg noen gang fikk noen konkrete holdepunkter for at divisjonslederne hadde valgt patrulje strategisk ut fra ønsker om at jeg skulle få et særlig godt inntrykk av stasjonen eller stasjonens arbeid eller lignende. Det generelle inntrykket var at divisjonslederne måtte se hen til flere hensyn, slik som for eksempel kapasitet i bilene og hvilke typer tjeneste de enkelte bilene var bundet opp til på denne vekten.

Etter parole hilste jeg på betjentene jeg skulle være med på vekten og småpratet litt med dem. De aller fleste fremstod som åpne og positivt innstilt til at jeg skulle bli med

dem. Etter dette ble jeg med til garasjen for pakking av bil og sjekk av utstyr. Jeg fikk sete inne i bilen, bak betjentene, som satt i førersetet.²⁰⁵ Helt bakerst i bilen er det plass til arrestanter. På en del vakter fikk jeg låne et samband, slik at jeg kunne følge med på kommunikasjon mellom operasjonssentralen og den patruljen jeg selv var med på, men også alle andre oppdrag som ble fordelt fra operasjonssentralen til patruljene i distriktet.

Etter dette ble jeg med ut på patrulje i stasjonens primære ansvarsområde. Dette bestod i patruljering rundt forbi på ulike steder, i stor grad i påvente av oppdrag fra operasjonssentralen. Noen vakter var mer preget av at patruljene selv hadde planer om hva de skulle gjøre, for eksempel å oppsøke bestemte adresser hvor det erfaringsmessig hadde vært mye ordensproblemer og kriminalitet. På alle vakter kom det en rekke oppdrag som patruljen selv kom over, enten ved at betjentene aktivt oppsøkte områder hvor det erfaringsmessig oppstår problemer, eller ved at patruljen mer uforvarende kom over situasjoner hvor det lå et oppdrag.²⁰⁶

Jeg ble med på det som kom av oppdrag, enten oppdraget kom fra operasjonssentralen eller oppdrag betjentene støtte på eller initierte selv. Dels satt jeg i bilen, dels fulgte jeg betjentene der de hadde behov for å gå for å løse oppdrag. Jeg ble med på spisepauser og hadde kontakt med andre patruljer. På noen vakter var det forholdsvis mange oppdrag, som kom tett, på andre vakter var det omtrent ingen oppdrag i det hele tatt, verken fra operasjonssentralen eller som patruljen selv kom over.

Oppdragene var av varierende karakter. Det var alt fra hjelpe- og redningsoppdrag, bistand ved psykiatriske tilfeller og sykdom, utrykning til brann og trafikkulykker, til ulike typer kriminelle handlinger og/eller ordensproblemer på gateplan.²⁰⁷ Det kom noen oppdrag i privat bolig, men da ble jeg enten sittende igjen i bilen eller stående på gata (på grunn av reglene om taushetsplikt og informert samtykke, og rammene for godkjenningen fra Rådet for taushetsplikt og forskning). På flere vakter ble jeg med til sentralarresten og ble kjent med rutinene der, og på flere vakter fulgte jeg betjentene mens de skrev rapport/anmeldelse. På et vaktsett tilbrakte jeg flere timer på operasjonssentralen, hvor jeg fikk observere sentralens arbeid og samtalte med operasjonsleder om sentralens funksjoner, rutiner og lignende.

²⁰⁵ Cecilie Høigård har kalt denne formen for deltagende observasjon av politiet for «bakseteforskning», se Høigård (2005) s. 7 f.

²⁰⁶ Se nærmere i kapittel 13.

²⁰⁷ Se kapittel 13.

Under vaktene observerte jeg betjentene i arbeid, dels i det stille, dels gjennom samtale. I mange situasjoner var det ikke muligheter for å prate, for eksempel i forbindelse med kommunikasjon mellom betjentene og operasjonssentralen eller andre kolleger, eller når betjentene var i kontakt med publikum eller ved utrykning. Jeg inntok i slike situasjoner en tilbaketrukket posisjon. Men en vesentlig del av tiden ble brukt til muntlig kontakt med betjentene. Både på vakter med mange oppdrag fra operasjonssentralen og med få oppdrag, var det for det meste gode muligheter for å prate med betjentene. De aller fleste ga uttrykk for at de syntes det var helt i orden at jeg stilte de spørsmål jeg ønsket og så godt som alle var villige til å svare på det jeg spurte om. Noen ganger måtte vi stoppe midt i samtaler på grunn av oppdrag som kom, men så plukket vi ofte opp tråden igjen senere.

Den muntlige kontakten med betjentene under vaktsettene foregikk for en stor del i bilen, under påvente av oppdrag, eller før eller etter et oppdrag, men også mens vi var ute, for eksempel på gaten. Samtalene begynte som regel med at jeg sa noe om prosjektet og understreket min taushetsplikt og at alle jeg snakket med ville bli anonymisert, slik at de måtte føle seg frie til å si det de følte for. I slike sammenhenger fordelte den videre samtalen seg grovt sett i to typer kategorier: samtaler om oppgaver og tjenesteutførelse, særlig om skjønn og konduite i alminnelighet, og samtaler om løsning av konkrete oppdrag, enten like i etterkant av et oppdrag eller noen ganger også under utførelsen. Samtalene ble som regel startet av meg, ved at jeg stilte et spørsmål av enten alminnelig karakter eller knyttet til løsningen av et konkret oppdrag. Noen ganger tok betjentene også selv initiativ og begynte å forklare hva som hadde skjedd ved konkrete oppdrag. Ofte var det første vi snakket om av alminnelig karakter (all den tid det som regel gikk litt tid før vi fikk et oppdrag).

Spørsmålene mine var gjerne strukturert på noe av den samme måte som i intervjuguiden som jeg hadde brukt under intervjuene. Jeg begynte som regel med å spørre om når betjentene ble uteksaminert fra Politihøgskolen og hvor de hadde tjenestegjort. Deretter spurte jeg om arbeidet generelt. Etter dette vendte jeg oppmerksomheten mot tema som hadde fremkommet i intervjuene og som jeg særlig ønsket å undersøke nærmere. Jeg spurte som regel innledningsvis om betjentene hadde hørt om ord som «konduite» og «skjønn» og hva de la i disse. Fra dette gikk samtalene ofte av seg selv og mange betjenter hadde mye å si om disse spørsmålene.²⁰⁸ Flere

²⁰⁸ Også tidligere studier fremhever at politibetjentene fremstår som åpne og gjerne deler av sine erfaringer, se for eksempel Buvik (2014) s. 5.

kom også uoppfordret med egne historier fra ulike erfaringer med konduite. Jeg forsøkte å være mest mulig åpen for det betjentene hadde å si, og ikke legge ord i munnen på dem eller føringer på hva som var riktige og gale oppfatninger. Likevel følte jeg nok flere ganger at jeg måtte «benytte anledningen» til å stille så mange spørsmål som mulig og kom med det kanskje noen ganger til å legge noen føringer på hvilke tema vi skulle prate om. Noen ganger kunne jeg også være noe mer konfronterende og be betjenten om å forklare mer hva han eller hun mente og forsøkte i noen grad å problematisere det betjentene sa.²⁰⁹

Samtalene foregikk altså for en stor del i bilen, men også ute på gata under oppdrag. I denne forbindelse kom jeg ofte i kontakt også med andre betjenter fra andre patruljer, og hadde mange interessante samtaler i denne forbindelse. Jeg samtalte med betjentene også i spisepausene, som regel på stasjonen, og ofte ble da betjenter fra andre patruljer, som også var inne for å spise, med i diskusjonen, slik at det utviklet seg mer uformelle gruppesamtaler. Disse samtalene var kanskje noe mer avslappede og preget av humor og digresjoner, enn de samtalene jeg hadde med betjentene i bilene. Men disse samtalene på piketten var likevel flere ganger svært interessante idet jeg også her kom i kontakt med betjenter på andre biler (som jo også hadde fått høre om mitt prosjekt på parolen) og som ønsket å prate med meg om skjønn og konduite.²¹⁰ Selv om tonen kanskje kunne være noe løsere i formen, var det likevel saklige samtaler, hvor flere betjenter uoppfordret tok opp spørsmål rundt konduite og deres syn på dette.

Det er klart det var noe forskjell på hvordan jeg forholdt meg til betjentene på de ulike vaktene, og dem til meg. De aller fleste betjentene opplevde jeg som positive til at jeg var med og til prosjektet, og at de var villige til å svare på spørsmål. Men betjentene var selvsagt forskjellige personer med forskjellige personligheter. På noen vaktsett eller i noen situasjoner var tonen ganske så kameratslig og åpen, mens i andre sammenhenger var den litt mer distansert. Et spørsmål jeg jevnlig tenkte på under vaktene, var om de betjentene jeg fulgte oppførte seg slik de pleier, eller om de på ulike måter oppførte seg noe annerledes fordi jeg var der. Et spørsmål som kom tilbake til meg med jevne mellomrom var om betjentene oppførte seg mer «ordentlig» enn de ville gjort om jeg ikke var der. Ved noen anledninger konfronterte jeg betjentene med et slikt spørsmål, altså om de selv mente at de oppførte seg annerledes fordi jeg var til stede. De aller fleste svarte at de ikke trodde at de oppførte seg særlig annerledes. Men

²⁰⁹ Kvale (2006) tar til orde for en mer konfronterende stil.

²¹⁰ «Piketten» er politiets betegnelse på pauserommet eller spisepausen.

flere var også forholdsvis reflekterte rundt dette og mente at de kanskje kunne ha ført andre typer samtaler med makker, ordlagt seg noe annerledes eller lignende, om jeg ikke hadde vært der. Ved ett tilfelle fant jeg ut at noen av betjentene hadde snakket sammen mens jeg ikke var til stede. En av betjentene på den bilen jeg fulgte, hadde fortalt en annen betjent på en annen patrulje om et eller annet hun hadde fortalt meg tidligere på vekten. Da den andre betjenten fikk høre hva hun hadde fortalt meg, hadde vedkommende sagt noe slik som: «du må jo ikke fortelle han sånt!». Denne episoden fortalte betjenten meg om da vi møttes igjen ved bilen senere. Det virket som om årsaken til at hun fortalte meg dette, var at hun ønsket å stille meg spørsmål om jeg hadde opplevd at de betjentene jeg fulgte var oppriktige og ærlige, eller om jeg trodde de oppførte seg annerledes enn normalt, lot være å fortelle om visse typer praksis eller lignende. Dette gir en indikasjon på at det kan finnes normer for å holde enkelte ting mer skjult, samtidig som det også indikerer at jeg kan ha fått tilgang til noe av denne informasjonen.

En av mine antagelser ved begynnelsen av observasjonen, var at et tema som konduite til en viss grad kunne være tabubelagt og at betjentene kunne ønske å holde tilbake opplysninger om egne handlinger og praksis. I noen grad ble denne antagelsen bekreftet. I enkelte samtaler kom det frem at betjentene fant enkelte typer handlinger og praksis noe ubehagelig å prate om. Dette kom frem enten ved at de sa rett ut at de syntes noe var problematisk eller jeg kunne merke på dem på andre måter at de ikke likte så godt å prate om enkelte ting. Dette kunne for eksempel være forbundet med det å ikke skrive anmeldelser på funn av narkotika. Men mitt generelle inntrykk var at betjentene ikke oppførte seg vesentlig annerledes fordi jeg var med dem, og at de ikke i særlig grad søkte å holde tilbake opplysninger. Det virker ganske selvsagt at de antagelig ville ha oppført seg noe annerledes om jeg ikke hadde vært der, men mitt generelle inntrykk er altså at de ikke oppførte seg *vesentlig* anderledes. Det er på samme måte klart at enkelte opplysninger om egne handlinger og praksis kan ha blitt holdt tilbake. Men, jeg opplevde som sagt de fleste betjentene som ganske åpne og ærlige, både på det som var bra og det de opplevde som kanskje noe mindre bra rundt bruk av konduite.²¹¹

Det hendte ved enkelte anledninger at jeg ble trukket ut av min rolle som observatør og inn i løsningen av et tjenesteoppdrag. Det var aldri slik at jeg ble trukket inn til noen sentral rolle, men likevel ble jeg i noen få oppdrag til en viss grad en del av

²¹¹ Buvik (2014) ser ut til å ha gjort seg lignende erfaringer (s. 5).

oppdraget. En av de vanligste måtene jeg ble trukket inn i et oppdrag på, var gjennom min utdanning som jurist. Dersom betjentene diskuterte rettslige spørsmål i forbindelse med løsningen av et oppdrag, for eksempel om de hadde inngreps hjemmel eller ikke i et bestemt tilfelle, så kunne de si slikt som «vi har jo en jurist med oss; hva mener du?». Men jeg kunne også bli trukket inn på andre måter. I ett tilfelle hadde patruljen rykket ut på et oppdrag hvor melder mente at en person kunne være i ferd med å begå selvmord, ved å hoppe fra en balkong. Vi kom til stedet. Betjentene gikk inn i huset for å forsøke å finne personen, finne ut hva som var situasjonen og om nødvendig forsøke å stanse personen fra å hoppe. I denne situasjonen ble jeg plutselig spurt om jeg kunne tenke meg å stå utenfor huset og se om jeg kunne se personen på noen av balkongene (dette var en høy bygning med mange balkonger) for så komme tilbake til betjentene og fortelle etterpå om jeg hadde sett noe. Dette ville være verdifull informasjon for betjentene før de tok seg frem til personen, og det kunne hende at vedkommende ville kunne reagere negativt om politiet ble observert. Andre typer involvering var temmelig prosaisk og uskyldig, for eksempel slik som forespørsel om å flytte patruljebilen mens betjentene var opptatt med noe annet, holde noe eller hente noe. Alle disse situasjonene var potensielt problematiske, idet de til en viss grad trakk meg ut av observatørrollen og inn i det jeg skal observere. Ved deltagende observasjon av ordenspolitiet kan man likevel ikke regne med å innta noen kjølig distansert rolle.²¹² Spørsmålet er mer om slik involvering i et oppdrag blir mer «deltagelse» enn godt er. Etter min oppfatning ble min involvering i oppdragene aldri av en slik karakter at jeg falt ut av observatørrollen. Jeg opplevde at jeg klarte å finne en forholdsvis god balanse mellom å delta, være velvillig og en del av oppdraget, uten noen fare for fullstendig å «go native».²¹³

Å utføre deltagende observasjon av politiets ordensarbeid er å plassere seg i en posisjon hvor man kontinuerlig må være forberedt på at det kan oppstå tjenesteoppdrag som er krevende, til tider svært krevende, både fysisk og psykisk. Og kontrastene kan være ganske kraftige. Et vaktsett kan forløpe helt stille og rolig i flere timer før det i brøkdelen av et sekund oppstår et svært krevende oppdrag, som involverer både fysisk og psykisk utfordrende situasjoner.²¹⁴ Det kunne bli fysisk og psykisk krevende på flere måter. Om betjentene plutselig måtte løpe av gårde, for eksempel for å stanse en

²¹² Se Fangen (2010), og ved observasjon av politiet, Finstad (2000) kapittel 12.

²¹³ Et klassisk eksempel på å «go native» finnes i Foote Whyte, William (1993). *Streetcorner Society: the social structure of an Italian slum*, Chicago: The University of Chicago Press og nyere Goffman, Alice (2014). *On the run: Fugitive life in an American City*, Chicago: University of Chicago Press.

²¹⁴ Se slik også hos Holmberg (1999), Finstad (2000) og Buvik (2014).

mistenkt, måtte det tas lynraskt stilling til om jeg skulle løpe av gårde med dem. Om jeg ikke løp, ble jeg sittende igjen i bilen og måtte nøye meg med betjentenes forklaringer i etterkant, om hva som faktisk hadde skjedd. Flere ganger opplevde jeg slike situasjoner. Noen ganger ble det til at jeg løp av gårde sammen med betjentene, andre ganger ble jeg værende igjen og ventet på at de skulle komme tilbake, hvorpå de redegjorde for hva som hadde skjedd. Noen «fasit» på hva jeg skulle gjøre i slike situasjoner kom jeg aldri frem til. Eller det kunne være at situasjonen ble psykisk og emosjonelt krevende, for eksempel fordi et oppdrag involverte fysisk og verbalt utagerende personer som fremstod som farlige eller truende også for meg som forsker, eller ved møte med personer i vanskelige livssituasjoner. Å bli med inn i slike situasjoner kunne bety en ganske stor psykisk belastning også for meg, og jeg kunne utsette meg for fare for fysiske angrep. Også her måtte det gjerne tas raske avgjørelser: skulle jeg bli med ut og observere arbeidet med å stanse en slåsskamp? Hvor skulle jeg stå? Hvor nær skulle jeg være situasjonen? Igjen: om jeg ble i bilen ville jeg få et dårligere inntrykk av det som skjedde enn om jeg var tettere på situasjonen. Men om jeg stod ganske tett på, kunne belastningen bli ganske stor. Jeg opplevde flere slike situasjoner. Ved et tilfelle ble patruljen jeg satt i involvert i en jakt på en anholdt gutt som hadde løpt fra politiet.²¹⁵ Betjentene løp ut og bistod betjenter fra en annen patruljebil med å få kontroll på gutten. Han ble svært fysisk og psykisk utagerende og ropte og prøvde å komme seg unna. I denne situasjonen opplevde jeg situasjonen som ganske truende og valgte å bli i bilen. I en annen situasjon ble jeg med betjentene til fots for å finne en person som ifølge melder skulle være skadet og virre rundt i gaten. Betjentene fant mannen. Han virket ruset eller alvorlig psykisk syk. Jeg ble med inn i situasjonen med betjentene og mannen, men opplevde han som ganske truende. Jeg trakk meg derfor noen meter bort, og fikk med det ikke høre alt fra samtalen mellom mannen og betjentene. I en tredje situasjon hadde betjentene pågrepet en mann blant annet for mistanke om vold eller trusler mot en kvinne. Mannen var tydelig ruset og virket ikke helt stabil. Jeg vurderte situasjonen likevel ikke som særlig truende, og stod ganske tett på. Uten at jeg var forberedt på det, spyttet mannen på meg.

I flere situasjoner blandet det krevende ved situasjonen seg med andre typer forhold, som så spilte inn på mine handlingsvalg. Ved et par anledninger kom patruljen jeg fulgte som første patrulje til det som ble oppgitt å ha vært en voldtekt. Situasjonen ble med en gang emosjonelt krevende, i noen grad også for meg som forsker. Den antatt

²¹⁵ Hendelsen er omtalt nedenfor i kapittel 14, punkt 14.2.1.

fornærmede kvinnen satt på fortauet og gråt, og mistenkt gjerningsmann skulle være ikke langt unna. Situasjonen var ikke bare psykisk krevende på grunn av alvoret i den og på grunn av medfølelse med kvinnen. I tillegg kom en fornemmelse av at dersom jeg ble med betjentene helt bort til kvinnen og var tett på samtalene med henne, ville jeg så å si virke invaderende og nærmest krenkende i det som fremstod som en svært sårbar situasjon for henne. Slike refleksjoner og tanker førte til at jeg holdt meg i bilen, og heller fikk fullt referat av betjentene når de var tilbake i bilen.

Et av de grunnleggende metodiske spørsmål i disse sammenhengene, ble hvorvidt det krevende ved disse situasjonene påvirket meg som forsker på slike måter at det gikk ut over observasjonens kvalitet. De eksemplene jeg har nevnt, viser at det at jeg opplevde situasjonene som fysisk eller psykisk krevende, påvirket meg på ulike måter. I flere situasjoner førte det til at jeg til en viss grad ble emosjonelt involvert og med det mistet noe av den nøytrale innstilling som jeg kanskje ideelt sett burde hatt. Dette kunne igjen føre til at jeg ble i bilen eller trakk meg unna, slik at jeg ikke fikk observert forhold av interesse direkte, men måtte nøye meg med betjentenes forklaringer i etterkant. Selv om slike forhold kom til å påvirke observasjonen i noen situasjoner anser jeg ikke dette som store problemer. I forhold til den mengde oppdrag jeg deltok på, var det bare et fåtall jeg opplevde som så fysisk og psykisk krevende at det påvirket meg i deltagelsen av oppdragsløsningen.

3.1.5 Data

Studiet av tekstene, intervjuene og observasjonen ga meg en betydelig mengde data. Jeg skal gi en kort oversikt over hvilke typer data det dreier seg om, og som danner grunnlaget for studiens analyser og tolkninger.

Data fra offentlig tilgjengelige dokumenter og tekster har kommet til gjennom lesning og tolkning av disse. Der dokumentene ikke er alminnelig tilgjengelige, ble de aktuelle dokumentene kopiert eller aktuelle passasjer skrevet av. Noen av tekstene er transkribert.²¹⁶ En særlig utfordring under tekst- og dokumentstudiene ble å trekke grenser mellom data om politiske, rettslige institusjonelle forhold på den ene side og data som kun gjaldt politiets institusjonelle og profesjonelle rolle og som rettshåndhevere på den andre. En tanke som vokste gradvis frem var at det ikke er mulig å forstå utviklingen av politiets formelle rolle hvis man er for nærsynt i valg av kilder. Politiet må plasseres inn i en noe videre politisk, rettslig og juridisk kontekst,

²¹⁶ Referatene fra Schweigaards og Aschehougs forelesninger er transkribert av Amund Pedersen.

for å få frem de strukturelle hovedlinjene på en tydelig måte. Dette kom til å påvirke utvalget av data.

Tekstdataene kan deles i følgende kategorier:

- i. Opplysninger om institusjon, forfatter, tilblivelsessted og -tid
- ii. Opplysninger om politiets formål, funksjoner og oppgaver
- iii. Opplysninger om politiets normative ressurser

De data som ble skaffet til veie gjennom intervjuer, ble i hovedsak transkribert fullt ut, men noe stikkordspreget på de mer formelle spørsmål om tjenestested og -tid og lignende. Det dreier seg om ca. 280 A-4 sider med transkriberte intervjuer. Transkriberingen er på standardisert bokmål, men hvor det informantene sier er forsøkt mest mulig ordrett gjengitt. Pauser, følelsesutbrudd, tvil og lignende er søkt markert mest mulig slik jeg oppfattet det.

Ut fra intervjuguiden kan dataene fra intervjuene deles i fire kategorier:

- i. Faktaopplysninger om informantene
- ii. Informantenes oppfatninger om politivirksomhet og rettshåndhevelse generelt
- iii. Informantenes oppfatninger om konduite og skjønn generelt
- iv. Informantenes fortellinger om konkrete hendelser hvor de har utvist konduite eller skjønn

Under den deltagende observasjonen førte jeg en observasjonslogg, hvor jeg fortløpende tok notater. Jeg opplevde at jeg på denne måten ofte klarte å få med meg nokså ordrett det betjentene sa, selv om det flere ganger kom så mye informasjon på kort tid at jeg måtte nøye meg med å notere stikkord der og da. Jeg gjorde det slik at jeg prøvde å notere mest mulig av det som ble sagt, eventuelt stikkord, og så i roligere perioder kunne jeg skrive noe mer ut. Ved noen anledninger ble jeg sittende igjen i bilen for å skrive ut noe om et oppdrag eller noe vi hadde pratet om, for eksempel mens betjentene var inne i sentralarresten. Jeg opplevde det som verdifullt å notere fortløpende, men noen ganger tenkte jeg nok på at dette kanskje tok bevisstheten min noe bort fra aktiv deltagelse i dialogen. Jeg måtte holde konsentrasjonen dels på skriveingen, dels på å følge med på det betjentene sa, og så skrive dette ned. Etter flere av vaktene gikk jeg over mine notater straks vekten var over, og leste inn en del refleksjoner på en diktafon. Ved noen vakter dro jeg rett til kontoret for å lese inn slike

refleksjoner eller for å renskrive notater (selv om dette kunne være midt på natten). Noe senere ble notatene i observasjonsloggen og refleksjonene på diktafonen skrevet ut i word-format/transkribert. De transkriberte tekstenes innhold fordeler seg grovt i fire kategorier:

- i. faktaopplysninger om tid og sted, vær og om betjentene (tjenestetid og -sted, mv.),
- ii. notater fra samtaler om oppgaveløsning og konduite i alminnelighet,
- iii. beskrivelser av oppdrag og referat fra samtaler med betjentene om løsningen av konkrete oppdrag,
- iv. egne tanker, refleksjoner og idéer.

Både i det feltnotatene ble skrevet og i transkripsjonen meldte det seg spørsmål om hvor mye jeg burde ta med av opplysninger – hva som var relevant og hva som var mer perifert. Jeg fant aldri noen fasit på dette, og endte vel med en slags vag retningslinje for meg selv om å gjengi det mest mulig slik jeg opplevde det som ble sagt og gjort, og det på en mest mulig samvittighetsfull måte.

3.1.6 Analyse, tolkning og presentasjon

Overgangene fra identifisering, innsamling og etablering av data til analyse og fortolkning, har på ingen måte vært skarpt avgrensede. Selv om jeg i datainnsamlingen tilstrebet å ikke påvirke kildene, har min kontinuerlig virkende og endrede forståelse hele tiden bidratt til refleksjoner av relevans for analyse og fortolkning av de data jeg fant og fikk tilgang til. Det har derfor vært nødvendig å utvikle en bevissthet om analyse- og fortolkningsstrategier fortløpende og underveis i forskningsprosessen. Det som sies om dette her vil få et noe stilistert preg, samtidig som det gir en oversikt over hovedelementer i analyseprosessen.

Utgangspunktene for analysene er selvsagt studiens forskningsspørsmål. Til grunn for analysene ligger det grunnleggende rollebegrepet som det ble redegjort for ovenfor i kapittel 1 og de teoretiske perspektivene og ressursene det skal redegjøres for nedenfor i kapittel 4. Ifølge dette rollebegrepet er det særlig to typer data som har vært sentrale for analysene, nemlig data som sier noe om:

- i. politibetjentenes faktiske posisjon som rettshåndhevere
- ii. opplysninger om den normative ressursen betjentene besitter som rettshåndhevere, særlig ved avgjørelse av den polisiære rettshåndhevelsens grunnspørsmål

Når det gjelder det første, er det særlig opplysninger av relevans for forståelse av politibetjentenes profesjonelle funksjoner og oppgaver, herunder deres vurderinger og den makt de har som rettshåndhevere som har stått i sentrum for analysene. Når det gjelder det andre, har fokus vært særlig på opplysninger om hvilke normer og verdier som preger eller bør prege politibetjenter som rettshåndhevere generelt, og deres vurderinger og beslutninger i den polisiære rettshåndhevelsens grunnspørsmål spesielt. Jeg har villet få frem oppfatninger og opplysninger ikke bare om innholdet i slike normer og verdier, men også hvilke faktiske grunnlag normene og verdiene forbindes med og utledes fra. Data om slike forhold er gjerne omtalt som data om «den normative ressurs» som følger politirollen eller som data om politiets «myndighet» eller «kompetanse», «rettigheter», «plikter» og «skjønn».

Fra disse utgangspunktene har jeg søkt å la analysene ta mest mulig form av de tema som fremstod som sentrale i den enkelte kilde og gradvis i kildene sett under ett.²¹⁷ Helt fra datainnsamlingen og så i tiltagende grad i transkriberingsprosessen, og enda mer etter at transkripsjonene forelå, har jeg søkt å redusere det omfattende og komplekse datamaterialet gjennom induktive tematiske kodinger. I lys av forskningsspørsmålene og de teoretiske analyse- og fortolkningsressursene har jeg gjennom gjentatte gjennomlesninger søkt å redusere datamaterialet til det jeg har vurdert som de vesentlige tema i det samlede datamaterialet, basert på kriterier som hvor hyppig de forekommer, forbindelser, forskjeller og likheter, samt spenninger og motsetninger i det som fremkommer om forståelser av politirollens faktiske og normative sider.²¹⁸

²¹⁷ Se Repstad (2007) om tematisk koding og analyse. Selv om tematisk koding antagelig er forholdsvis utbredt i politiforskningen, har den ikke vært særlig mye undersøkt i denne forskningens metodelitteratur. For en mer detaljert fremstilling av tematisk analyse har jeg forholdt meg til fremstillinger på andre fagfelt, slik som hos Braun, V. and Clarke, V. (2006) *Using thematic analysis in psychology*. *Qualitative Research in Psychology* 3 (2). pp. 77–101, Sandelowski, M. og Leeman, J. (2012). *Writing Usable Qualitative Health Research Findings*, *Qualitative Health Research* 22/10 og Ryan, G. W. & Bernhard, R. H. (2003). *Techniques to identify Themes*, *Field Methods* 5 (1) s. 85–109.

²¹⁸ Selv om analysene slik har fulgt samme strategi, har det vært noen forskjeller mellom analysene av tekst-, intervju- og observasjonsdata. En slik forskjell er at ved analysene av tekstdata, særlig av relevans for forskningsspørsmål 1, har en del av analysen bestått i å etablere et historisk utviklingsperspektiv. Dette betyr at periodiseringene er en del av analysen. Periodiseringene, som gjenfinnes i fremstillingens kapitteinndelinger, gir

I begynnelsen baserte jeg analysene på NVivo 10 og gjorde kodinger ved bruk av dette programmet. Men etter en stund gikk jeg bort fra dette. Dette skyldtes særlig en opplevelse av å «miste» en del av den helhet som fremgikk av mine data; at kodingen i NVivo satte for mye fokus på standardiserte variabler og at dette gikk ut over noe. Jeg var en periode urolig for at det å slutte å bruke NVivo skulle gjøre mine tematiske kodinger mindre pålitelige enn om jeg hadde fortsatt å basere meg på dataprogrammet. Men jeg kom etter hvert, som Katrine Fangen, til å finne ro i Auberts advarsel mot en for stor grad av standardisering av data.²¹⁹ Jeg tror ikke at mine tematiske kodinger står seg noe særlig svakere enn det som ville kommet frem med en utelukkende elektronisk generert koding. Man vinner og taper noe med begge analyseteknikker. Alt i alt tror og håper jeg at jeg har klart å finne en balanse mellom en tematisk standardisering og kondensering, og det å beskrive helheter basert på generelle erfaringer og inntrykk fra lesing av tekster, intervjuer og observasjon.

Slike forhold har også bidratt til at jeg i liten grad kvalifiserer forekomster av bestemte tema i mitt datamateriale gjennom kvantifiseringer, slik som for eksempel ved prosentangivelser. Jeg er enig med Granér (2004) i at tall har en tendens til å bli magiske, og brukt i en kvalitativ studie kan de gi inntrykk av å være kvantitative data. Dette har ført til at jeg som Granér bruker mer generelle og vage betegnelser for å angi tematiske forekomsters hyppighet og mengde, slik som at et tema er et «hovedfunn», et «vesentlig funn», «særlig fremtredende», at et tema forekommer «hyppig» eller «hos mange» eller lignende.

Overgangene fra analyser til fortolkninger har ofte vært flytende. Hva som er analyse og hva som er fortolkning er ikke alltid lett å avgjøre sikkert. Jeg har likevel søkt å tydeliggjøre forskjeller mellom det analytiske og det mer fortolkende, ikke minst der tolkningene tydelig er gjort «teoriinformerte». Jeg vil også som Holmberg (1999) nevne at jeg før datainnsamlingen og under de første rundene med analyse, ikke leste særlig andre tidligere empiriske studier, for å redusere mulighetene for å bli påvirket av andres perspektiver og måter å analysere og tolke på.²²⁰ Jeg tror at dette har bidratt til at jeg, når jeg etter hvert begynte å forholde meg mer inngående til tidligere studier, har kunnet tydeligere se hvordan mine funn relaterer seg til funn i tidligere forskning og hva som skiller mine data fra andre.

uttrykk for både en analyse og tolkning av vesentlige politiske, rettslige og juridiske utviklinger av betydning for politiets rolle.

²¹⁹ Fangen (2010) s. 115.

²²⁰ Se Holmberg (1999) s. 19–20.

I analysene og tolkningene har jeg forsøkt å finne en balanse mellom empirinære og mer teoriinformerte analyser og tolkninger, og der disse er gjort teoriinformerte er teorien søkt valgt ut i lys av forskningssituasjonen. Noen steder er fremstilling, analyse og teoriinformert fortolkning gjort fortløpende, andre steder er tolkninger i lys av relevant teori særlig gjort i et sammenfattende punkt til sist i fremstillingen. I lys av forskningssituasjonen kan det nok generelt sies at det i analysene og tolkningene av politiets formelle rolle er lagt betydelig vekt på å finne relevante teoretiske tolkningsressurser, mens når det gjelder politibetjentenes forståelse og utøvelse av rollen som rettshåndhevere er det i noe større grad forsøkt å finne en balanse mellom en teoretisk fundamentering og tolkningsramme på den ene side, og en fenomenologisk inspirert fremstilling (inspirert av parolen «til saken selv») på den andre.

En tematisk analyse og tolkning står overfor noen valg når det gjelder hvor mye som skal gjengis av de empiriske data og hvordan disse eventuelt skal gjengis. Jeg har valgt å presentere ganske mye av empirien. Dette gjelder både tekstdata, som sitater fra lovtekster, forarbeider, praksis og teori, og data fra intervjuene og observasjonen. Enkelte vil kanskje mene at en del av disse gjengivelsene ikke er strengt nødvendige for analysen. Det kan kanskje være riktig opp til et punkt. Men det er flere hensyn som gjør seg gjeldende. Etter min mening bidrar gjengivelse av dataene til at fremstillingen får et økt preg av «tykke beskrivelser» og slik til å utfylle analysene og tolkningene. Det bidrar også til å gi leseren en mer direkte tilgang til det empiriske grunnlag for studien, og slik en mulighet til å sammenholde empiri med mine analyser og fortolkninger på deler av empirien. Dette er igjen av betydning for vurdering av studiens reliabilitet.²²¹ Når det til tider er gjengitt forholdsvis mye fra formelle kilder som lovtekster, praksis og teori skyldes dette dessuten at enkelte av kildene ikke har vært brukt tidligere i norsk politiforskning eller bare i svært liten grad. En noe fyldigere gjengivelse av teksten skal med det bidra til å gi et bedre og mer direkte inntrykk av disse så langt lite kjente kildene.²²²

Når dette er sagt, er det klart at innenfor de tema som har fremkommet under kodingen og som skal analyseres, måtte det gjøres utvalg av data som kan presenteres. Selv om et tema for eksempel er fremtredende i intervjuene som helhet, er det ikke alle betjentene som alltid ordlegger seg like utfyllende, klart og poengtert. Dette har ført til

²²¹ Repstad (2007) s. 150.

²²² Dette gjelder særlig fremstillingen av Falsens avhandling om politiretten, samt Schweigaards og Aschehougs forelesninger over den administrative retten (politiretten).

at data fra enkelte intervjuer nok vil bli presentert noe hyppigere og mer inngående enn andre. Noe av de samme hensyn har gjort seg gjeldende ved valg av sitater og historier fra observasjonsloggen.

Studien er ellers presentert i et språk som virker naturlig for meg selv, og i lys av avhandlingssjangeren. Jeg har søkt å finne en balanse mellom et fremstillingspråk som er tilstrekkelig distansert, gjennomiktig og nøytralt og det å nærme meg en noe mer skjønnlitterær prosa, for eksempel i gjengivelse av informantenes fortellinger og av observasjonsdata.

3.2 Forskningsetiske spørsmål

Ifølge lov om behandling av etikk og redelighet i forskning (forskningsetikkloven) av 30. juni 2006 § 3 skal det være nasjonale forskningsetiske komiteer som til sammen dekker alle fagområder, og som skal fungere som rådgivende organer innen forskningsetikk. Forskningsetikkloven skal bidra til at forskning i offentlig og privat regi skjer i henhold til anerkjente etiske normer, jf. § 1. Det er i henhold til loven etablert en nasjonal komité for forskningsetikk i samfunnsvitenskapene, humaniora, juss og teologi («NESH»). Studien er basert på de normer og retningslinjer for god forskning som er vedtatt av denne komiteen,²²³ men jeg har gjennom forskningsprosessen også blitt stilt overfor en rekke mer uformelle etiske spørsmål, vurderinger og valg. Det har oppstått forskningsetiske spørsmål gjennom hele forskningsprosessen og jeg har fortløpende måttet gjøre etiske vurderinger og valg, forbundet med alt fra redelighet og etterrettelighet i arbeid med kilder, til særlig spørsmål knyttet til hensyn til de personer jeg har kommet i kontakt med. Flere av de metodiske spørsmål og problemstillinger som ble drøftet ovenfor i punkt 3.1 er også forskningsetiske spørsmål eller nært forbundet med slike.

Ifølge NESH 2006 punkt 10 skal all forskning som innebærer behandling av personopplysninger meldes. Før oppstart ble prosjektet som nevnt meldt til NSD (Personvernombudet for forskning), som godkjente prosjektets innretning, herunder mine måter å innhente og oppbevare data som inneholder personopplysninger på.²²⁴

Ifølge NESH punkt 14 har de som gjøres til gjenstand for forskning krav på konfidensialitet. Alle informantene er anonymisert (de omtales som «betjent

²²³ Jeg har forholdt meg til den utgaven som forelå gjennom mesteparten av forskningsprosessen, nemlig utgaven fra 2006. Retningslinjene kom i ny utgave i 2016.

²²⁴ Se ovenfor i punkt 3.1.3 og 3.1.4.

Andersen», «Berntsen», «Christiansen» etc). Såfremt annet ikke er nødvendig, omtales alle som «betjent», uavhengig av hvilken formell grad de måtte ha i politiet. Stedsnavn og andre opplysninger som kunne bidra til å identifisere informantene er ikke nevnt. Tredjepersoner jeg har kommet i kontakt med eller som omtales av informantene er ikke nevnt ved navn eller på andre måter som gjør at de kan identifiseres.

Informantene har ifølge NESH punkt 8 og 9 krav på å bli informert om forskningsprosjektet og skal fritt samtykke til deltagelse. Jeg har vært nøye med hele tiden å innhente informert samtykke fra informantene. Alle informantene fikk som nevnt et informasjonsskriv om prosjektet og ga uttrykkelig erklæring om frivillig deltagelse. Det ble også opplyst om at de kunne trekke seg når som helst (se ovenfor i punkt 3.1.3). Samtykke og frivillighet ble understreket også under den deltagende observasjonen.

Et særlig etisk problemfelt er knyttet til observasjon som metode, særlig i relasjon til informert samtykke og taushetsplikt. I og med at det kun er gjennomført observasjon på offentlig sted oppstod ikke de særlige problemer med informert samtykke ved tilgang til taushetsbelagt informasjon i samme grad som det typisk vil gjøre på privat sted. Spørsmål rundt dette ble likevel drøftet av Rådet for taushetsplikt og forskning, som frigjorde betjentene fra taushetsplikten.

Informanter har etter NESH punkt 18 krav på respekt for sine verdier og handlingsvalg. De tema jeg ønsket å snakke med betjentene om kunne tenkes å være ømtålige for enkelte, for eksempel kunne det tenkes at noen i møte med meg som jurist ville kunne bli usikker og brydd over å fortelle om sine forståelser og måte å utøve politirollen på, for eksempel slik at de ville kunne bli i tvil om det de fortalte var «rett» eller «etter boka». Jeg har vært bevisst på dette helt fra starten, og betydningen av å ikke formidle noe til informantene om hva som er «rett» å gjøre eller lignende. Jeg har vært opptatt av å gi uttrykk for at det er *deres* motiver og handlingsvalg jeg ønsker å lære mer om, og at det er *deres* syn som teller.

Jeg er altså selv jurist og ansatt ved Politihøgskolen. Dette reiser noen særlige forskningsetiske spørsmål. At jeg kjenner både det juridiske og polisiære feltet gir meg en unik bakgrunn og kunnskap, som gjør at jeg helt fra formuleringen av forskningsprosjektet til gjennomføringen av intervjuer og observasjon har kunnet stille spørsmål som andre utenfra ikke ville kunne stillet. Det har gitt meg mulighet til å nærme meg mine kilder både ut fra juridisk forståelse og ut fra min kjennskap til politiet. Dette kan også ha vært med på å åpne tilgangen til informanter og relevante data, som jeg kanskje ikke ville fått ellers. Flere ganger fikk jeg høre at ikke alle ville

ha sett de problemstillingene jeg ønsket å undersøke, om man ikke hadde vært «på innsiden» av politifeltet. Dette førte ikke bare til relevante perspektiver og spørsmål, men også en opplevelse av velvilje og åpenhet fra betjentene; jeg snakket deres «språk» så å si. Jeg opplevde en betydelig grad av åpenhet og tillit hos de betjentene jeg møtte. Men dette er også forhold som kan ha sine mer problematiske sider, for eksempel ved at jeg ikke klarer å løsrive meg tilstrekkelig fra juristers formelle forståelsesmåter i møte med politibetjenters verden, eller at jeg som ansatt ved Politihøgskolen identifiserer meg for mye med politietaten og betjentene, for eksempel slik at det hele blir for innforstått, dels fra min side, dels fra betjentene. Betjentene kan for eksempel tenke at enkelte typer informasjon ikke er nødvendig å ta opp med meg fordi jeg antagelig kjenner til det fra før.²²⁵ Det å treffe tidligere kolleger og studenter under feltarbeidet reiste også noen etiske problemstillinger. Jeg reflekterte for eksempel over om tidligere studenter ville bli preget av den rollen de hadde kjent meg i fra studietiden og om det ville gjøre dem mer åpne eller lukkede. Jeg fant aldri noen «løsning» på disse spørsmålene. Det viktigste jeg gjorde var nok at jeg forsøkte å være bevisst problemstillingene og være bevisst på dem når de oppstod. Ellers var noen av disse problemene ikke særlig store i praksis. Tidligere kolleger traff jeg svært få av, og de tidligere studentene jeg hadde kontakt med kan telles på en hånd. De få gangene jeg fulgte en patrulje hvor en av betjentene hadde vært min student tidligere, var jeg uten unntak svært bevisst på de metodiske og etiske problemstillingene som dette medførte.

Cecilie Høigård la for noen år siden til grunn at det måtte sondres mellom «de nasjonale politihøgskolers forskningsenheter» og «universitetsforskning» på politiet.²²⁶ Den førstnevnte type forskning skulle ifølge Høigård forstås som «myndighetsforskning», og den vil gjerne være oppdragsforskning. Denne forskningen har typisk et styringsperspektiv og vil være lite kritisk innstilt til politiets virksomhet, mens universitetsforskningen i langt høyere grad problematiserer politiets virksomhet. Aas (2009) har kritisert dette skillet og karakteristikken av den forskning som drives ved Politihøgskolen. Jeg er enig i de argumenter Aas (2009) anfører, og kan ikke se at Høigårds karakteristikker er særlig treffende for den samlede forskning som utføres ved Politihøgskolen i dag. Som ved et universitet vil noe av Politihøgskolens forskning kunne være oppdragsforskning. Men Politihøgskolens forskning er i dag mye mer enn bare oppdragsforskning. Politihøgskolen er i alle tilfelle regulert av universitets- og

²²⁵ Se lignende hos Aas (2009) s. 31.

²²⁶ Se Høigård (2005) s. 105 f.

høyskoleloven, og de faglige ansatte har akademisk frihet. Formelle frihetsbegrensninger skal det ikke være. Denne studien er helt og holdent utviklet av meg selv, i samarbeid med mine veiledere, som er ansatt ved to forskjellige universiteter. Jeg har under arbeidet fulgt doktorgradsprogrammet ved Institutt for religion, filosofi og historie ved Universitetet i Agder. Politihøgskolen har ikke på noe tidspunkt kommet med noen føringer på den faglige innretning av studien.

Kapittel 4 Teoretiske analyse- og tolkningsressurser

4.1 Generelt om teoretiske perspektiver og ressurser

Helt fra temavalg og formulering av hovedproblemstilling og forskningsspørsmål har forskningsprosessen vært preget av bestemte erkjennelses- og forskningsinteresser. Særlig har arbeidet med den foreliggende forskningen bidratt til å forme og utvikle ønsker om å finne frem til en teoretisk ramme for analyse- og tolkning tilpasset norske forhold. Jeg har søkt å finne teoretiske ressurser som gjør det mulig å videreutvikle foreliggende forskning og gjøre denne mer direkte relevant for en forståelse av så vel formelle som uformelle sider av politiets rolle som rettshåndhevere i en norsk kontekst.

Som nevnt tidligere er det de faktiske og normative sidene ved politiets rettshåndhevelse som skal analyseres i studien, og dette er spesifisert som en interesse for hva som i kildene fremgår om politiets politiske legitimitet, myndighet og makt. Som nevnt innledningsvis forstås gjerne politiet i demokratiske rettsstater som lovens lange arm; som et forvaltningsorgan som utfører rettshåndhevelse basert på en avledet, bundet og begrenset myndighet og makt. I det videre skal det sies noe om denne forestillingen og hvilken plass den har i den politietiske forskningen på politiets rolle som rettshåndhevere, og hvilke forestillinger om politisk legitimitet og myndighet den typisk er basert på. I forlengelsen av dette skal det så redegjøres mer inngående for hvilke forståelser av politiets politiske legitimitet, myndighet og makt som ligger til grunn for denne studiens analyser og tolkninger. Det vil også bli redegjort for de perspektiver på politiet som institusjon og profesjon, herunder begrepene om profesjonsetikk, profesjonsmoral, autonomi og skjønn, som legges til grunn i studiens analyser og tolkninger. I det videre skal det med andre ord redegjøres nærmere for de teoretiske ressurser som står sentralt i studiens analyser og tolkninger av de empiriske data.

4.2 Politiets politiske legitimitet

Politiets samfunnsrolle har alltid vært basert på forestillinger om politisk legitimitet, som har endret seg med tid og sted. Institusjoner, grupper og enkeltpersoner har på ulike måter gitt uttrykk for hva de anser som politiets institusjonelle og profesjonelle formål og oppgaver som rettshåndhevere.

Forestillingen om politiet som lovens lange arm, hvor politiet forstås som et eksekutivorgan for lovgiverviljen, har tradisjonelt vært basert på en oppfatning om at i

moderne demokratiske stater er den valgte folkeforsamling suveren: politiet er utgått fra og underlagt folkets vilje som en regjerings- eller forvaltningsinstitusjon, med bestemte forvaltningsfunksjoner og forvaltningsmyndigheter. Politiets profesjonelle rolle må forstås i forlengelsen av dette. I denne forestillingen blir «folket» den demokratiske statens «hode», som definerer statens vilje. Politiet reduseres til en «arm», til et verktøy for denne viljen. Forestillingen er omtrent like gammel som den moderne staten, og det er en måte å forstå politiets politiske legitimitet på som har øvet stor innflytelse på filosofiske og vitenskapelige forståelser av politiet, men som også har preget politiske og rettslige måter å forstå politiets politiske legitimitet på.²²⁷

Denne type forståelser av politiets legitimitet har lenge vært kritisert som basert på lite realistiske forestillinger om hva politiets politiske legitimitet faktisk har vært basert på. Særlig sentral er den kritikk Kleinig (1996) har rettet mot denne måten å forstå politiets legitimitet på.²²⁸ Kleinig presenterer flere argumenter mot denne type forståelse, som han mener har vært dominerende helt fra John Locke til i dag. Kleinig anser at Lockes grunnleggende forutsetning om at samfunnsstyrets hovedformål er beskyttelsen av individenes liv, frihet og eiendom ikke kan tjene som noen dekkende beskrivelse av staters formål, slik som på Lockes tid. Siden denne tid har det funnet sted et skifte i oppfatningene av regjering, i retning av mer positive syn på hva «government may be able to make to humane welfare».²²⁹ Kleinig stiller seg også kritisk til den tidlige kontraktsteoriens grunnleggende forståelse av menneskelig natur og samfunn, hvor vår kapasitet for språk og refleksjon ble forstått som noe som eksisterer *forut for* og *uavhengig* av samfunnet, og hvor «[...] civil society is simply a mechanism for preserving what is already in – albeit precarious – existence».²³⁰ For Kleinig er menneskelig eksistens langt mer innvevd i kompliserte sosiale strukturer enn det denne oppfatningen legger til grunn. Kleinig stiller seg for eksempel kritisk til den kontraktsteoretiske forestillingen om borgernes «samtykke». Kleinig anser at vi som borgere ikke er gitt mye reelt valg når det gjelder hvilken regjerings- og forvaltningsform vi skal ha. Vi er heller sosialisert inn i eksisterende strukturer, institusjoner og forventninger, som i stor grad setter premissene for våre valg.

I forlengelsen av slike typer kritikk argumenterer Kleinig for det han ser som en mer realistisk forståelse av politiets faktiske legitimitet i demokratiske rettsstater. Kleinig

²²⁷ Se Kleinig (1996) s. 12 f.

²²⁸ Hovedverket er Kleinig (1996).

²²⁹ Ibid. s. 14.

²³⁰ Ibid.

mener at grunnlaget for politiets legitimitet i dag må søkes i en langt videre og mer kompleks empirisk bakgrunn enn den rent kontraktuelle forståelsesmåte har lagt til grunn. Politiet, politiets virksomhet og myndighet har ikke historisk sett kun vært et produkt av en kontrakt mellom det offentlige, politiet og borgerne, men har i like stor grad vært basert på tradisjon. Politiets rolle i samfunnet er ikke bare basert på borgernes samtykke, men også på de konkrete samfunns- og livsformer politiet springer ut av og som det skal beskytte og opprettholde:

Were policing to involve no more than a mechanical enforcement of laws defined by legislature, as Locke sometimes seems to envisage, there would be some reason to ground it in an explicit contract. But police work has evolved into far more than this. [...] the need to exercise discretion in how law is enforced requires that police appeal to something beyond the explicit terms of any contract. If police are not to lapse into private decisions about how they are to act, they must be attuned to the cultural traditions and *mores* that inform the world they serve.²³¹

For Kleinig får dette ikke bare betydning for forståelsen av politiet som institusjon, men også av politibetjentes profesjonelle rolle. Like lite som politiets institusjonelle rolle har vært fullt ut definert gjennom borgernes samtykke og basert på demokratisk forankret lovgivning, har politibetjentes rolle vært det. Kleinig utvikler dette poenget i og med et begrep om politibetjenter som «*social peacekeepers*».²³² Dette er en modell av politirollen som ifølge Kleinig ikke utelukker andre modeller, slik som for eksempel politibetjenter som «*crime fighters*», men som er overordnet dem og inkluderer dem («*embraces them*»)²³³ Ifølge Kleinig er denne modellen å foretrekke fordi:

One of its virtues lies in its deep historical roots, allowing us to see its contemporary manifestations in evolutionary rather than revolutionary terms, as the historical bearer of a tradition rather than as some johnny-come-lately

²³¹ Ibid. s. 17.

²³² Ibid. s. 27–29. Selve forestillingen om politibetjenter som sosiale fredsbevarere ble hevdet allerede av Banton (1964). Fredsmotivet har for øvrig en lang historie i forståelser av offentlig strafforfølgning, se nærmere Leer-Salvesen, Paul (1991). *Menneske og straff*. Oslo: Universitetsforlaget s. 289–299.

²³³ Kleinig (1996) s. 28.

bandaid for our social problems. Continuity blends with change, history with contemporary need.²³⁴

Opphavet til modellen finner Kleinig i:

[...] the Anglo-Saxon notion of the king's peace, a zone of tranquility that was originally local, personal, and seasonal, but which was gradually extended to encompass the whole realm, not merely during the life of the king, but in perpetuity. Breaches of the king's peace were crimes, subject to fines. In republican society, the king's peace became the public peace, a social environment characterized by ordered liberty. Modern-day police have become its guardians.²³⁵

Ifølge denne forståelsen er politibetjenters samfunnsrolle altså legitimert i en blanding av kontraktuelle og tradisjonelle elementer, som beskyttere og opprettholdere av «the public peace».

Etter min mening har Kleinig her utviklet en av de mest treffende og nyanserte forståelser av politiets institusjonelle og profesjonelle rolle så langt, og den har i stor grad påvirket utviklingen av denne studien.²³⁶

Samtidig maler Kleinig med litt for bred pensel i sin omtale og kritikk av Locke og i det hele tatt den kontraktsteoretiske tradisjon. Kleinig hensyntar etter min mening i for liten grad denne tradisjonens *egne* interne spenninger, og ikke minst forbundet med nettopp politibegrepet. Den hensyntagen til tradisjon som han etterlyser kan nemlig sies å ligge allerede i selve kontraktstradisjonens begrep om politi.²³⁷

Dette viser til et mer generelt problem ved Kleinigs forståelse av politirollen, nemlig forholdet til faktiske historiske institusjoner og prosesser. Selv om han flere steder viser til historiske forhold i sin argumentasjon forblir han i stor grad i det politisk-filosofiske rammeverket han tar utgangspunkt i, og bare i begrenset grad viser han til de moderne statenes historiske institusjoner og prosesser. Én følge av dette, er at han i liten grad problematiserer forholdet mellom politi i en common law kontekst og i en

²³⁴ Ibid. s. 27.

²³⁵ Ibid.

²³⁶ Den har også påvirket flere andre politietiske arbeider, se for eksempel MacVean, Allyson et al (2013) og Diderichsen (2011).

²³⁷ Se nærmere i kapittel 6.

civil law kontekst. Selv om han utvikler sin politiforståelse fra en felles vestlig teoriramme er hans forståelser av den demokratiske rettsstatens politi likevel skrevet i en anglo-amerikansk common-law kontekst. Disse forholdene gjør at Kleinigs forståelser av politiets rolle som rettshåndhevere ikke uten videre er direkte overførbare til norske forhold. Det engelske utgangspunkt for denne tradisjonens forståelse av politiet kom tidlig til å se politiet som en del av det ordinære justisvesenet, mens i den kontinentale Ius civile-tradisjonen ble den juridiske forståelse utviklet innen rammene av det absolutte monarki, hvor politiet ble forbundet med noe ekstra-rettslig (Ius politiae).²³⁸ Norske formelle forståelser av politirollen, som først ble formet i det dansk-norske eneveldet, har først og fremst vært påvirket av denne kontinentale tradisjonen, særlig klart frem til 1930-tallet.²³⁹

Kleinigs forståelse av politirollens legitimitet har da også møtt kritikk.²⁴⁰ Én kritikk har kommet fra Svogun (2013). Selv om Svogun ser ut til å overta flere grunnperspektiver fra Kleinig kritiserer han samtidig Kleinigs forståelse av politirollen på enkelte punkter. For Svogun hefter det et grunnleggende problem ved Kleinigs teori om politiets rolle som sosiale fredsbevarere. Dette ligger ifølge Svogun særlig i at Kleinig legger til grunn et for snevert begrep om rettshåndhevelse, og at dette fører til det han kaller et «subsumsjonsproblem».²⁴¹ Med henvisning til Kleinigs begrep om politibetjenter som sosiale fredsbevarere sier han for eksempel:

The claim [is] that the tasks of police are subsumable under the norm of social peacekeeping, which legitimates them. Kleinig selects social peacekeeping over law enforcement partly because he believes the latter to be too narrow to subsume the others and partly because it is too «hard edged».²⁴²

Dette fører ifølge Svogun til noen grunnleggende problemer:

The end that Kleinig in particular chooses, social peacekeeping, must not only provide authorization for the actions of police generally, but also be capable of subsuming the law enforcement function of police. This means that the various

²³⁸ Brodeur (2010) s. 78 og nedenfor i kapittel 6.

²³⁹ Se nærmere i del II.

²⁴⁰ Se kritiske perspektiver allerede i Kleinig (ed.) (1996).

²⁴¹ Svogun (2013) s. 41 f.

²⁴² Ibid. s. 41.

activities are not authorized by law as such, but by the broader social peacekeeping.²⁴³

Dette ender opp med en uklarhet i forholdet mellom det kontraktuelle og formelle på den ene side og det tradisjonelle på den andre:

While Kleinig may be assumed to mean that social peacekeeping implies a contractual and customary component (they are after all components of authority under his analysis), it is necessary to explain how it does and how these distinct sources of normative authority interact. It would still remain unclear why «social peacekeeping» itself constitutes law's *telos* as that *telos* would also include securing individual rights.²⁴⁴

Jeg synes denne kritikken er treffende, og den viser samtidig til flere forhold ved Kleinigs teoriansats som gjør det vanskelig å operasjonalisere den som en teoretisk ramme og ressurs for forståelsen av det norske politiets rolle som rettshåndhevere. Kleinigs perspektiver må utdypes, utfylles og nyanseres for å kunne fungere som relevante teoretiske ressurser i en fortolkning av politiets rolle som rettshåndhevere i den norske demokratiske rettsstaten.

Selv om han ikke skriver om politiet spesielt, ser det ut til at den engelske juristen Martin Loughlin har utviklet perspektiver som gjør det mulig å beholde elementer i Kleinigs forståelse og samtidig gjøre dem mer direkte relevant for en analyse og tolkning av politiets politiske legitimitet i en norsk kontekst.²⁴⁵ Loughlin har gjennom de siste årene utviklet en fortolkning av den historiske fremvekst av den moderne europeiske politikk og rett, og elementer i denne ser ut til å kunne brukes som ressurser til forståelse også av det norske politiets institusjonelle og profesjonelle rolle.

Som Kleinig tar også Loughlin utgangspunkt i den moderne statens grunnlag og forutsetninger, men i større grad enn Kleinig er han opptatt av forbindelsene mellom fremveksten av formelle institusjoner og de forståelser som har motivert og preget denne. Ifølge Loughlin har den moderne staten vært utviklet, opprettholdt og regulert av den offentlige rett. Den offentlige rett har bestått av reguleringer, regler, prinsipper,

²⁴³ Ibid. s. 41–42.

²⁴⁴ Ibid. s. 45.

²⁴⁵ Dette gjelder særlig Loughlin, Martin (2010). *Foundations of public law*, Oxford: Oxford University Press.

sedvaner etc., og en vedvarende juridisk diskurs rundt disse. Denne offentlige rettens fremste funksjon har vært å opprettholde «[...] the autonomous world of the public sphere».²⁴⁶ Den offentlige sfære «achieves its distinctive position through arrangements that seek to reconcile claims of individual autonomy with the existence of a regime of public authority».²⁴⁷ I den offentlige retten har det med andre ord ligget en spenning mellom normative arrangementer som har vært utviklet for å sikre og opprettholde borgernes individuelle autonomi på den ene side og offentlig myndighet på den andre.

Loughlin mener at tidligere teorier i liten grad har klart å beskrive eller overkomme denne spenningen på en adekvat måte:

Many theorists have tried to formulate theories that achieve that reconciliation. In these schemes, humans are generally assumed to be free and equal beings who collectively determine the nature of their political existence and who, as the ultimate source of political authority, are conceived to be authors of the governing regimes under which they live.²⁴⁸

Problemet ligger ifølge Loughlin i at disse teoriene ikke har klart å verken forstå eller forene to grunnleggende, men samtidig uforenlige, menneskelige tilbøyeligheter, nemlig «[...] the desire to be autonomous and the desire to be participant in a common venture».²⁴⁹ Dette er for Loughlin to menneskelige tilbøyeligheter som har preget også den offentlige retten, og siden menneskelige ønsker om frihet og autonomi på den ene side og ønsker om å slutte seg til et fellesskap aldri kan bli fullt ut forenlige, kan de – også innen rammene av den offentlige rett – bare bli *formidlet* på ulike måter.

Som Kleinig stiller Loughlin seg derfor skeptisk til å se menneskelig erkjennelse, frihet og makt som noe som eksisterer *forut for* eller *uavhengig* av en politisk sammenslutning, og hvor staten blir til noe som skal beskytte eller som kan gripe inn i dette:

Rather than treating law in orthodox liberal fashion as a bridle on an otherwise unrestrained exercise of power, the pure theory views public law as a power-generating phenomenon [...]. Political power is a special type of power created

²⁴⁶ Ibid. s. 10–11

²⁴⁷ Ibid.

²⁴⁸ Ibid. s. 11.

²⁴⁹ Ibid.

by the drawing together of people in a common undertaking. This type of power is founded in the consent of the people, is rooted in trust, and is generated through the imposition of controls and checks on those who hold positions of authority. In this sense, political power is created through the ways in which governing power is institutionalized. To put the point paradoxically: in this sphere, constraints on power generate power. Thus understood, modern constitutional structures should not be seen to impose limitations on the exercise of some pre-existing power; these constitutional structures are the means by which political power is itself generated.²⁵⁰

Disse grunnleggende premissene får avgjørende betydning for hvordan han så forstår begrepene om frihet og makt:

[...] It follows from this autonomous understanding of the subject that freedom, like power, cannot be treated as some pre-existing condition: freedom is a status that is realized only within the state. Consequently, the sovereign's commands (ie, positive law) cannot be conceived as imposing restrictions on some pre-existing freedom; such commands might equally be viewed as conditions for the realization of freedom. The discourse of political right, operating to enhance the power of the public sphere, strives to realize an equal liberty for all through an institutional arrangement that imposes a structure which constrains and disciplines individuals. The 'autonomous' individuals who supposedly institute a regime of self-government are at the same time disciplined and shaped by these institutions of government. The discourse of political right is simultaneously enabling and constraining.²⁵¹

På denne bakgrunn ser Loughlin derfor den moderne stat, forvaltning og rett som basert på to forskjellige former for politisk legitimitet. Den ene vektlegger menneskelig autonomi og denne formulerer Loughlin med Spinoza og Michael Oakshott med det gamle romerske begrepet om *societas*, som:

[...] a mode of association '[...] understood to be the product of a pact or agreement, [...] to acknowledge the authority of certain conditions in acting'.

²⁵⁰ Ibid. s. 12.

²⁵¹ Ibid.

The tie is [...] ‘a formal relationship in terms of rules [...]’. The members of the association each remain free to pursue their own interests or even to form other groups to promote common objectives and they relate to one another as *socii* simply ‘in the common acknowledgement of the authority of rules of conduct indifferent to the pursuit or the achievement of any purpose’. [...] a *societas* expresses a moral relationship in which the conditions of association are specified by a system of law.²⁵²

I forlengelse av det menneskelige behovet for fellesskap og samling om felles mål, er staten også en annen form for sammenslutning som Loughlin, igjen med et gammelt romersk begrep, formulerer som *universitas*:

[...] in which the corporate body acquires some of the qualities attributable to persons (eg, ability to contract or acquire proprietary rights). [...] an association of persons established to pursue some common purpose, and it is generally created by an act of authority that endows the corporation with certain privileges and powers. The character of the state intimated by the analogy of the corporation aggregate ‘is nothing more abstruse than that of a many intelligent agents become one in the joint pursuit of a common substantive purpose and in the enjoyment of the means necessary for undertaking the managerial decisions entailed’. They therefore may make rules that are felt to be instrumental to this common undertaking and [...] they are authorized to make rules that regulate the ownership and exploitation of these resources. Government in this image ‘may be said to be teleocratic, the management of a purposive concern’.²⁵³

Dette vil altså ifølge Loughlin si at:

The circumstantial development of the modern European state has thus bred not one but two obliquely opposed characters, each of which denotes a particular mode of association: civil association and enterprise association.²⁵⁴ [...] the

²⁵² Ibid. s. 160. Sitatene er fra Oakshott, Michael (1975). ‘On the Character of a Modern European State’, i: *On Human Conduct*, Oxford: Clarendon Press.

²⁵³ Ibid. s. 161.

²⁵⁴ Ibid. s. 162.

state embodies an irreconcilable tension between the ideals of *societas* and *universitas*.²⁵⁵

Den moderne stat, forvaltning og rett må slik forstås som basert på og uttrykk for disse to motsetningsfylte formene for forståelse av politisk legitimitet, og spenningene har kommet til uttrykk på ulike måter. Loughlin viser hvordan disse grunnleggende forestillingene har kommet til uttrykk gjennom de moderne statenes historie og hvordan de har forholdt seg til hverandre og forutsatt hverandre, samtidig som de hele tiden har skapt spenninger og motsetninger i forståelsen av offentlig politikk og rett.

Loughlin viser at i tiden etter reformasjonen og særlig etter 30-årskrigen vokste forståelsen av de europeiske statene og statsinstitusjonene, særlige de kontinentale, frem særlig forstått som *universitas*; de gamle føydale strukturer var i oppløsning og territorialstatens stadig mer sentraliserte styringsinstitusjoner søkte å formulere staten som en formålsdrevet politisk enhet, for sikring og fremme av samfunnets orden, sikkerhet og velferd. I denne forbindelse vokste det frem nye forståelser av stat og forvaltning forbundet med begreper om «politi». Som Loughlin viser var Foucault en av de første til å beskrive denne utviklingen, og særlig i hans forelesninger ved College de France på 1970-tallet.²⁵⁶ Foucault viste her at statenes overordnede målsetning om å fremme «en god politi» også preget forståelsen av den fremvoksende politiinstitusjonen, som var forløperen til det som i en rekke land gradvis ble det vi i dag forbinder med politi. Foucault viste med det at da politiinstitusjonen ble til, ble politiet politisk legitimert først og fremst som *universitas*. Fra den franske revolusjon endret dette seg gradvis og forståelser av stat og forvaltning som legitimert i forestillinger om *societas* ble mer dominerende. Det var likevel ikke før godt ut på 1800-tallet at politiets politiske legitimitet som *societas* fikk mer gjennomslag i de fleste europeiske stater, og Foucault berører også så vidt enkelte sider ved denne utviklingen.

Dette vil si at med Loughlin (2010) kan den norske demokratiske rettsstaten, dens organisering og virksomhet sies å ha hvilt på forestillinger hvor politiet får politisk legitimitet basert på forestillinger om *societas*, det vil si hvor politiets legitimitet overveiende forstås som basert på og utledet av borgernes samtykke og hvor dets virksomhet og myndighet ønskes regulert og begrenset, for slik å ikke komme i

²⁵⁵ Ibid. s. 375.

²⁵⁶ Foucault, Michel (2009). *Security, territory, population: lectures at the College de France 1977–78*, New York: Palgrave/Macmillian.

konflikt med borgernes autonomi. Men den har også vært preget av forestillinger om politiet som definert ut fra bestemte felles formål som det er politiets oppgave å realisere i samfunnet. Men dette betyr også at politiets politiske legitimitet ikke kan uttømmes i kun ett av disse perspektivene alene, og at politiets legitimitet i den demokratiske rettsstaten må ses som spennings- og motsetningsfull.

Spørsmålet blir hvor og hvordan disse forståelsene og spenningene har kommet til uttrykk i den norske demokratiske rettsstatens forståelse av politiets politiske legitimitet fra 1814 til i dag. Det er dette som skal undersøkes nærmere i denne avhandlingen. I del II undersøkes hvordan disse forståelsene og motsetningene har preget formelle forståelser av politiets legitimitet, mens i del III vil det bli undersøkt hvilke forestillinger om legitimitet som finnes i politiet selv.

4.3 Politiets myndighet og makt

Ifølge Loughlin (2010) har de to formene for forståelse av politisk legitimitet vært forbundet med bestemte forestillinger om *myndighet*. Forbundet med forståelser av staten som *societas*, har vært forestillinger om myndighet som *potestas*, som «the rightful power to rule».²⁵⁷ Forbundet med forestillinger om staten som *universitas* har vært en myndighet som *potentia*, nemlig «[...] actual physical power, the type of power that derives from the state's control of resources».²⁵⁸ Det vil si evnen «[...] to enlist continuous support for its designs and to be able to act effectively to realize its purposes [...]».²⁵⁹

Dette vil si at ifølge Loughlin har staten og forvaltningen vært preget av en vedvarende spenning mellom forståelser av myndighet, hvor disse dels forstås som *potestas*, det vil si som politisk formaliserte strukturer, dels som *potentia*, altså som det som skaper infrastruktur:

[...] These are those that shape the structure (*potestas*) and infrastructure (*potentia*) of the state respectively. Political right, it might be said, is generated by way of a dialectical process between *potestas* (the institutionalized authority of rule) and *potentia* (the government's control over the actual disposition of resources).²⁶⁰ [...] Being a rule-generated authority, *potestas* commends itself as an elaboration of the mode of association known as *societas*, and *potentia*,

²⁵⁷ Loughlin (2010) s. 407.

²⁵⁸ Ibid. s. 104.

²⁵⁹ Ibid.

²⁶⁰ Ibid. s. 12.

referring to the resources that governments need to realize their purposes, has teleocratic associations that tie it to the state as *universitas*. [...].²⁶¹

Det er denne spenningen og kontinuerlige dialektikken mellom offentlig myndighet som potestas og potentia som bidrar til å opprettholde staten, rettsordenen og den offentlige sfæren. Offentlig myndighet som potestas etablerer offentlige strukturer, mens myndighet som potentia bidrar til å opprettholde disse strukturene. Eller som Loughlin også omtaler det som, med en henvisning til Hayek, som en sontring mellom nomokrati og teleokrati.²⁶²

Med denne forståelsen av offentlige organers myndighet, legger Loughlin også til grunn et mer nyansert begrep om *makt* enn flere tidligere forfattere:

There is a tendency within modern social science to conceptualize power simply as a general capacity of action. Operating under the influence of a causal model, power is defined as an ability to achieve intended effects. Since this concept of power is concerned with the ability to get individuals to act in a particular way, especially by invoking the threat of a sanction, it has come to be associated with coercion and domination.²⁶³

I store deler av politiforskningen har det vært fremhevet at et av de vesentlige kjennetegn ved politiet som institusjon og profesjon er at det forvalter *statens voldsmonopol*.²⁶⁴ Politiet er i en posisjon hvor det kan løse sine oppgaver ved hjelp av vold eller makt, og i tradisjonen etter Weber har makt gjerne vært forstått som en kapasitet til å sette sin vilje gjennom overfor andre.²⁶⁵ Flere forståelser av makt har slik hatt en tendens til å redusere makt til *fysisk makt* og til former for *makt over* enkeltmennesker og grupper. Samtidig har forståelsen av begrepet om makt variert noe fra forfatter til forfatter og flere ganger vært preget av uklarhet.²⁶⁶

Slike forståelser av makt evner etter min mening ikke å fange inn og beskrive alle de komplekse former for makt som er forbundet med politiets rolle som rettshåndhever i en demokratisk rettsstat. Som Loughlin viser finnes det flere forfattere som har

²⁶¹ Ibid. s. 165.

²⁶² Ibid. s. 163–164.

²⁶³ Ibid. s. 165.

²⁶⁴ Se for eksempel Bittner (1980).

²⁶⁵ Se Aas (2009) s. 128 f.

²⁶⁶ Ibid. Aas diskuterer ulike begreper om makt som har vært lagt til grunn i politisosiologien.

utviklet mer nyanserte begreper om makt, og som han selv trekker veksler på i sine analyser og tolkninger. Foucault har i sine studier av den moderne forvaltningens fremvekst på 1700-tallet søkt å vise at den moderne forvaltning fra denne tiden vokser frem som en form forvaltning med egne institusjoner, funksjoner og rasjonaliteter, kjennetegnet ved det han kaller *governmentalité*.²⁶⁷ *Governmentalité* er en betegnelse Foucault bruker til å beskrive og analysere den form for offentlig forvaltning og styring som oppstod på denne tiden og som særlig var forbundet med begreper om «politi». Den makt forvaltningen og politiet fikk var ifølge Foucault helt forskjellig fra styring gjennom lov og rett, som var en makt i form av potestas. De suverene myndigheters styring gjennom rett var forbundet med lovskaping, og dets sentrale kjennetegn var *forbudet*.²⁶⁸ Den styringsform Foucault så vokse frem på 1700-tallet i form av *governmentalité*, var derimot en form for disiplinerende makt kjennetegnet av at den kom til uttrykk som regulativer og forskrifter som *foreskrev* bestemte typer handlemåter. Etter hvert som 1700-tallets forvaltningssystemer gikk i oppløsning på 1800-tallet ble denne formen for styring og makt så å si integrert i selve forvaltningsinstitusjonene, for eksempel i det som fra denne tiden ble «politiet».

Som Loughlin (2010) fremhever er Foucaults begrep om politi som *governmentalité* i stor grad basert på en forståelse hvor offentlige myndigheters makt blir *makt over*; den blir til makt i en kontrollerende og dominerende forstand. Loughlin argumenterer for at Foucaults forståelse av forvaltning, politi og makt med det blir for ensidig og ikke klarer fullt ut å beskrive de former for makt som finnes i offentlige forvaltningsinstitusjoner. Selv om Foucault, ifølge Loughlin, bringer frem vesentlige sider ved den offentlige forvaltningens makt, må hans forståelse derfor suppleres og utvides til også å omfatte forståelser hvor man får frem at offentlige institusjoner også har *makt til*: «Equating power with domination fails to accommodate the fact that power not only constrains but can also facilitate.»²⁶⁹ Loughlin (2010) viser til flere forfattere som gir teoretiske ressurser som kan bidra til slike forståelser, slik som Hanna Arendt og Jürgen Habermas.²⁷⁰ I avhandlingens del III vil jeg vise at Elias Canetti også gir perspektiver som kan brukes til å få frem sider ved politiets makt som en slik *makt til*.²⁷¹ Ifølge Loughlin er det altså bare når den makt offentlig forvaltning har forstås som et *samspill mellom makt over og makt til*, at det er mulig å kunne gjøre en adekvat

²⁶⁷ Loughlin (2010) s. 167.

²⁶⁸ Ibid.

²⁶⁹ Ibid. s. 169.

²⁷⁰ Ibid. s. 169 f.

²⁷¹ Se særlig kapittel 17.

fortolkning og analyse av de faktiske historiske forvaltningsinstitusjoner og forståelsene av disse.

I denne studien vil det med det bli lagt til grunn et mer komplekst begrep om makt, hvor makt forstås som potestas eller potentia, og hvor politiets makt som potentia kommer til uttrykk som en dialektikk mellom makt over og makt til. Politiets makt er dels formell i form av potestas, dels uformell som en makt over og makt til å realisere bestemte mål.²⁷² Denne makten vil med Loughlin også bli omtalt som *strukturell* og *infrastrukturell* makt. Den strukturelle makten er makt som potestas, det vil si den makt som er forbundet med og ligger i politiet som formell organisasjon og virksomhet, og som slik er nærmest uadskillelig fra politiets myndighet. Den infrastrukturelle makten er en makt som potentia, og som ligner mer på den faktiske evne til å gjennomføre og opprettholde. Som potentia er denne infrastrukturelle makten dels en makt over befolkning og enkeltmennesker, dels er den en makt til å opprettholde statens infrastruktur på politifeltet. Det er også en nær sammenheng mellom makt som potentia og *skjønn*. Loughlin anser at dette er en form for makt «that enhances the discretionary aspects of governmental action».²⁷³

Disse formene for makt har preget politiets rolle som rettshåndhevere, og oppgaven i denne studien blir å beskrive hvordan denne spenningen mellom den strukturelle og infrastrukturelle makt kan ses i formelle forståelser av politirollen og hvordan de kommer til uttrykk i politiets egen forståelse og utøvelse av rollen.

De forståelser av politiets politiske legitimitet, myndighet og makt som det er redegjort for så langt i dette kapitlet, ligger til grunn for forståelsen også av politiet som organisasjon og profesjon. I det videre skal det likevel, i forlengelsen av disse forståelsene, redegjøres for en del ytterligere teoretiske perspektiver som vil bli anlagt i de analyser og tolkninger som følger i de kommende kapitler.

²⁷² Flere forfattere har anvendt Foucaults begrep om governmentalité og utviklet det i mer konkrete drøftelser av straffeprosess og rettshåndhevelse fra et historisk perspektiv. Dette gjelder for eksempel Dubber, Markus Dirk (2005). *The police power: patriarchy and the foundations of american government*, New York: Columbia University Press, Valverde, Mariana (2008). «Police, Sovereignty, and Law: Foucaultian Reflections», i: Dubber, Markus D. og Valverde, Mariana (ed.). *Police and the Liberal State*. Stanford: Stanford Law Books og Neocleous, Mark (2006). «Theoretical Foundations of the «New Police Science», i: Dubber, Markus D. og Valverde, Mariana (ed.) (2006). *The New Police Science: The Police Power in Domestic and International Governance*. Stanford: Stanford University Press.

²⁷³ Loughlin (2010) s. 376.

4.4 Politiet som forvaltningsorganisasjon

Det finnes mange måter å studere forvaltningsinstitusjoner og organisasjoner på, og dette gjelder også for politiet. Granér og Kronkvist (2014) skiller med Mintzberg (1983) mellom fire organisasjonstyper, hvor de ser særlig det de kaller «maskinbyråkrati» og «profesjonsbyråkrati» som de mest aktuelle som beskrivelser av store organisasjoner.²⁷⁴

Fra en forståelse hvor politiet blir politisk legitimert som societas og med en myndighet som potestas, utgår det Granér og Kronkvist kaller maskinbyråkrati. Med maskinbyråkrati sikter Granér og Kronkvist til det klassiske formelle byråkrati, hvor forvaltningsorganisasjonen er preget av kjennetegn som hierarkisk organisering, regelstyrt virksomhet, klart adskilte virksomhets- og ansvarsområder innad i organisasjonen, skriftliggjøring, registrering og arkivering av virksomhetens saker.²⁷⁵ Slike organisasjoner er typisk basert på verdier som likebehandling, forutsigbarhet og overprøving av de ansattes beslutninger.²⁷⁶ Profesjonsbyråkratiet derimot er kjennetegnet av at de oppgavene organisasjonen skal løse er av en slik karakter at de ansatte trenger et vidt handlingsrom for å kunne løse oppgavene på en tilfredsstillende måte.²⁷⁷

Granér og Kronkvist (2014) mener å se at utad fremstilles gjerne politiet som et klassisk maskinbyråkrati, mens innad fremstår flere deler av politiet, kanskje særlig ordenspolitiet, som et profesjonsbyråkrati. De anser at politiet totalt sett fremstår «som et profesjonsbyråkrati som prøver å imitere et maskinbyråkrati».²⁷⁸

De delene av politiet som utfører den polisiære rettshåndhevelsen, ordenspolitiet, utfører mesteparten av sin profesjonelle virksomhet ute blant folk, hvor de driver en menneskebehandlerende virksomhet der oppgavene er mange, ulikeartede og vanskelig lar seg definere klart på forhånd. Disse forholdene gjør at ordenspolitiets betjenter kan karakteriseres som det Lipsky (2010) har kalt «gatebyråkrater».²⁷⁹ Gatebyråkratenes posisjon er ifølge Lipsky preget av å stå i en mellomposisjon mellom organisasjon og de klientene organisasjonen forholder seg til og arbeider med. I denne posisjonen står

²⁷⁴ Se Granér og Kronkvist (2014) s. 64.

²⁷⁵ Loughlin (2010) s. 437–438.

²⁷⁶ Granér og Kronkvist (2014).

²⁷⁷ Ibid.

²⁷⁸ Ibid. s. 77.

²⁷⁹ Jeg oversetter Lipskys betegnelse «Street-level bureaucrats» til «gatebyråkrater». Flere uttrykk brukes vanligvis i samme betydning av ulike forfattere, slik som «bakkebyråkrater» eller «grasrotbyråkrater».

gatebyråkratene i et spenningsforhold dels «oppover» mot organisasjonens «eiere» og ledelse, dels «nedover» til klientene. I denne spenningen må gatebyråkratene tilpasse formelle forventninger og krav til de konkrete situasjoner, og må i denne forbindelse ha en god del handlefrihet.²⁸⁰ Denne rollen legger blant annet til rette for utvikling av uformelle organisasjonskulturer i politiet.

I denne studien vil jeg legge til grunn disse perspektivene på politiet som organisasjon, og bruke dem i analysene av det norske politiet generelt, og ordenspolitiet spesielt.

4.5 Politiet som profesjon

I studien undersøkes politiets institusjonelle og profesjonelle rolle som rettshåndhevere og begrepet om rolle knyttes til spørsmål om hva som er riktige og gode handlinger for og i utøvelsen av politiets virksomhet. Spørsmålet blir med det hva som skal menes med politiet som «profesjon» og som «profesjonelle», og hvordan forholdet mellom den institusjonelle og profesjonelle rollen skal forstås.

I så vel politietikken som politisosiologien har det vært diskutert hvorvidt politibetjenter kan sies å tilhøre en «profesjon» eller ikke. Som Kleinig (1996) påpeker, vil en slik diskusjon måtte bli preget av hva man legger i et begrep om profesjon.²⁸¹ Hva som skal menes med profesjon og hvilke yrker som kvalifiserer til betegnelsen profesjon er omdiskutert. Kleinig diskuterer seks kjennetegn som tradisjonelt har vært forbundet med de «klassiske» profesjonene, nemlig at det dreier seg om en yrkesgruppe som: i. tilbyr en offentlig tjeneste, ii. utøver sitt yrke basert på en etisk kodeks, iii. leverer en tjeneste som er basert på spesialisert kunnskap og ekspertise, iv. leverer en tjeneste som er basert på høyere utdanning, v. som har en betydelig grad av autonomi og skjønn og vi. hvor virksomheten er basert på former for intern selvregulering og kontroll. Kleinig anser at politiet selvsagt yter en offentlig tjeneste som samfunnet trenger og at det flere steder er utviklet politietiske kodekser, men kan ikke se at de øvrige karakteristikkene er helt treffende for politiets del.²⁸² For Kleinig er verken utdanningen eller den ekspertise politiet besitter av en slik type som de tradisjonelle profesjonene har. Det samme gjelder politiets autonomi og skjønn. Politiet, særlig ordenspolitiet, har en stor grad av autonomi og rom for skjønn, men både autonomien og skjønnet springer ut av og er legitimert i noe annet enn de tradisjonelle profesjonenes ekspertkunnskap. Politibetjentes skjønn er i større grad et

²⁸⁰ Lipsky (2010).

²⁸¹ Kleinig (1996) s. 30 f.

²⁸² Ibid. s. 40.

resultat av de oppgaver politiet har fått og de forhold betjentene skal løse disse under. I stedet for å snakke om politiet som en profesjon, foretrekker Kleinig derfor å snakke om profesjonalisering og profesjonalitet i politiet.²⁸³

Kleinigs forståelse av politiet som profesjon er skrevet i en anglo-amerikansk kontekst, som på flere punkter er vesentlig annerledes enn den det norske politi virker i og er en del av. Det norske politiets utdanning har blitt stadig mer omfattende og spesialisert. Norske politibetjenter er i dag kanskje de best utdannede i verden, med et studium som i betydelig grad hviler på forskningsbasert kunnskap. Norske politibetjenter må følgelig sies å besitte politifaglig ekspertkunnskap, og det skjønnnet de har og utøver er ikke bare et produkt av de oppgaver de er satt til å løse og rammene de skal løse dem innenfor, men også basert på samfunnets tillit til at politibetjenter besitter en slik ekspertkunnskap. For å kunne utføre politioppgaver og få politimyndighet må man i dag som hovedregel ha en tre-årig bachelorutdanning fra Politihøgskolen, og det finnes en rekke etter- og videreutdanningskurs. Politibetjenter kan i dag også ta mastergrad i politivitenskap. Politibetjenter har en sterk og aktiv fagforening, som også er et institusjonelt knutepunkt for politifaglig diskusjon (Politiform mv.).

Om ikke norske politibetjenter fullt ut besitter de karakteristika man har villet legge til grunn som kjennetegn ved de klassiske profesjoner, må det være klart at de i det minste tilhører og utgjør en profesjon i en videre og løsere forstand. Norske politibetjenter tilhører en yrkesgruppe som det norske samfunnet anerkjenner og forventer at løser visse typer oppgaver på vegne av og i det norske samfunnet: politibetjenter har fått tildelt bestemte sosiale roller i samfunnet. Det forventes at politibetjenter utfører bestemte typer oppgaver og at de gjør det på en profesjonell måte. For å kunne løse disse oppgavene anerkjenner samfunnet at politibetjenter har bestemte normative ressurser; bestemte privilegier, rettigheter og plikter, som ingen andre i samfunnet har.

4.6 Profesjonsetikk, profesjonsmoral, autonomi og skjønn

I denne studien vil det således bli skrevet om politiets *profesjonsetikk* og politibetjentes *profesjonsmoraliske forståelser, vurderinger og valg som rettshåndhevere*. Dette er profesjonsetiske og profesjonsmoraliske spørsmål, vurderinger og valg i den forstand at de er forbundet med den profesjonelle rolle betjentene til enhver tid har og som de skal

²⁸³ Det skal legges til at Kleinig ikke anser det å strebe etter status som en klassisk profesjon er noe man nødvendigvis bør gjøre, og bruker flere sider til å diskutere problematiske sider ved de tradisjonelle profesjonene og deres virksomhet.

fylle. Med «profesjonsetikk» mener jeg refleksjon over hva som er riktig eller god profesjons- og yrkesutøvelse, mens «profesjonsmoral» vil bli brukt som betegnelse på profesjons- eller yrkesutøveres vurderinger og valg i konkrete situasjoner, og hvor spørsmålet er hva som er en riktig eller god handlemåte i konkrete situasjoner. Dette er så vidt jeg kan se hovedsakelig i tråd med hvordan betegnelse har vært forstått i norsk profesjonsetisk forskning.²⁸⁴ Som Fredwall (2015) vil jeg imidlertid ikke skille skarpt mellom det etiske og moralske. Når politibetjentene uttaler seg om hva som er riktige eller gode vurderinger og handlemåter kan overgangene mellom hva som er refleksjon og hva som er beveggrunner i mer konkrete situasjoner, være flytende.

Fra både profesjonsetisk og profesjonsmoralsk perspektiv, er det forståelser av politibetjenters rolle og normative ressurser som følger med disse som står i sentrum for studien. Med Eng (2007) forstår jeg *verdier* som uttrykkelig formulerte, eller mer underliggende og uutalte idealer som søkes realisert i, ved og gjennom visse typer *normer*.²⁸⁵ Med Eng forstår jeg normer som en overordnet betegnelse, som kan rolle flere former for normativitet og ulike typer normative modaliteter.

Ifølge Lipsky (2010) har patruljerende politibetjenter, som gatebyråkrater, en betydelig grad av organisatorisk uavhengighet og selvstendighet til å ta avgjørelser direkte overfor publikum. Som statens første linje overfor sivilsamfunnet får ordensbetjenter en stor grad av frihet til å definere rettshåndhevelsens midler og mål, selv om de hele tiden vil stå i et spenningsforhold til overordnede krav og forventninger. Et av de vesentlige kjennetegn ved denne posisjonen er et betydelig rom for profesjonelt og profesjonsmoralsk skjønn: det er i stor grad overlatt til ordensbetjenter selv å vurdere hva som er riktige og gode vurderinger, valg og handlemåter i rettshåndhevelsen ute på gateplan.

Selv om dette skjønn finnes diskutert i de fleste etablerte politistudier, har forfatterne ikke alltid hatt så mye å si om selve skjønnsbegrepet, og de som har det, har ikke sjelden noe ulike måter å utlegge begrepet på. I anglo-amerikansk empirisk forskning har særlig Kenneth Culp Davis' forståelse av politiskjønn fra 1960–70-tallet vært lagt til grunn i flere studier, men også flere skandinaviske studier av politibetjenters profesjonsutøvelse har mer eller mindre uttrykkelig lagt til grunn Davis'

²⁸⁴ Se Fredwall (2015) s. 14 med videre referanser.

²⁸⁵ Se Eng (2007) s. 231 f.

skjønnsbegrep.²⁸⁶ Kleinig (1996) kritiserer Davis' forståelse av skjønn.²⁸⁷ Kjernen i kritikken er at Davis ifølge Kleinig i for stor grad fokuserer på skjønn som en *faktisk kapasitet*, noe Kleinig mener trivialiserer begrepet om skjønn. Denne kritikken kan sies å være på linje med den forståelse av skjønn som har vokst frem i norsk profesjonsforskning de siste årene. Også i norsk profesjonsforskning har det vært argumentert for at profesjonelt skjønn må ses fra to perspektiver, eller sagt på en annen måte: profesjonelle har og utøver skjønn i to betydninger.²⁸⁸ Grimen og Molander (2008) kaller den ene formen for skjønn for «epistemisk skjønn». Epistemisk skjønn identifiserer de med Robert Alexey som «en ubestemthet med hensyn til hva som er riktig, godt og vakkert, og som en slags resonneringsprosess som kan lede frem til konklusjoner og beslutninger under slike betingelser.»²⁸⁹ Den andre formen for skjønn kaller de med Ronald Dworkin for «strukturelt skjønn». Strukturelt skjønn er ifølge Grimen og Molander det som finner sted innenfor et rom for valgfrihet og som er omringet av visse normative restriksjoner fastsatt av en særskilt autoritet.²⁹⁰ Dette strukturelle skjønnet kan være enten sterkt eller svakt. Sterkt skjønn foreligger der den som skal utøve skjønn ikke er bundet av normative standarder gitt av den aktuelle autoritet, mens svakt skjønn er betegnelsen enten på anvendelsen av standarder satt av en autoritet som krever fortolkning og bruk av dømmekraft i en grad som tiltar med graden av ubestemthet, eller på de tilfeller hvor den som skal utøve skjønn er bundet av normative standarder, men «no one will review the exercise of judgement».²⁹¹ Det epistemiske og strukturelle skjønnet henger med det sammen:

Delegasjon av skjønnsmyndighet («discretionary powers») hviler på en antagelse om at den betroede aktøren kan utvise dømmekraft og ta fornuftige beslutninger, dvs. beslutninger som kan begrunnes med allment godtakbare grunner. Det er, med litt andre ord, å anta at han vil forvalte det frihetsrommet han har fått tildelt, på en fornuftig måte.²⁹²

²⁸⁶ Se særlig Holmberg (1999) s. 6: «Denne afhandling tager utgangspunkt i en bred rettsociologisk forståelse af begrebet skøn, som følger Davis' definition: A public officer has Discretion whenever the effective limits on his power leave him free to make a choice among possible courses of action or inaction». Finstad viser også til Davis' begrep om skjønn, se Finstad (2000) s. 21.

²⁸⁷ Kleinig (1996) s. 82.

²⁸⁸ Se Grimen, Harald og Molander, Anders (2008). «Profesjon og skjønn», i: Molander, Anders og Terum, Lars Inge (red.) (2008). *Profesjonsstudier*. Oslo: Universitetsforlaget s. 179 f.

²⁸⁹ Ibid. s. 181.

²⁹⁰ Ibid.

²⁹¹ Ibid. s. 182.

²⁹² Ibid.

Etter min oppfatning er den kritikk Kleinig har rettet mot Davis' skjønnsbegrep treffende, og de perspektivene på skjønn som Grimen og Molander argumenterer for, mer fruktbart for en forståelse av det skjønn politibetjenter har og utøver som rettshåndhevere, og det vil bli lagt til grunn i denne studien.

Det må samtidig løftes frem at politiets skjønn også må forstås som en myndighet og en makt, som potestas eller potentia. Som potestas er skjønnen det Kleinig kaller en normativ ressurs og det Grimen og Molander kaller strukturelt skjønn. Som potentia er skjønnen en form for faktisk evne eller kapasitet forankret i den profesjonelles dømmekraft, og som åpner for diskresjonære avgjørelser. På dette punktet er Grimen og Molanders forståelse av det strukturelle skjønnen etter min mening ikke nyansert nok til å kunne fungere som teoretisk ressurs for forståelse av det norske ordenspolitets skjønn som rettshåndhevere. For ordenspolitets skjønn er bare i begrenset grad «given by an authority». Det er i stor grad basert på politiets praksis og på tradisjon. Dette skjønnen kan ikke sies å være «delegert», i alle fall ikke fullt ut, og det er bare i begrenset grad basert på en forestilling om allmenne normer, hvor antecedent og konsekvent lar seg forholdsvis klart identifisere. Selv om politiets skjønn forstås som en normativ ressurs politibetjentene har, og som samfunnet anerkjenner at de har, er ikke dette i særlig grad noen anerkjennelse som kommer «ovenfra». Rommet for skjønn og de hensyn politibetjenter kan legge vekt på i sin skjønnsutøvelse, er i stor grad overlatt til den enkelte betjents personlige dømmekraft, og det normative grunnlag og bindinger på denne dømmekraften følger i stor grad av tradisjon og et samspill med publikum. Det mest nærliggende etter min oppfatning er derfor å se det normative grunnlaget som profesjonsmoralsk skjønn i form av «a normativ resource that we grant them or recognize that they have».²⁹³ Og denne normative ressursen kan ha et visst formelt grunnlag, men finner sitt faktiske grunnlag først og fremst andre steder, nemlig gjennom tradisjonell aksept i politiet og ikke minst i et nødvendig samspill mellom politibetjenter og befolkningen.²⁹⁴

²⁹³ Kleinig (1996) s. 86.

²⁹⁴ Ibid. s. 91–92.

Kapittel 5 Studiens struktur og fremstillingen videre

5.1 Studiens struktur

En grunnleggende forutsetning i denne studien er altså at politiets rolle i den demokratiske rettsstaten alltid har vært spennings- og motsetningsfull. Politiets rolle har vært preget av en spenning mellom forståelser av politiets politiske legitimitet som universitas med en myndighet og makt uttrykt som *potentia* på den ene side, og forståelser hvor politiet blir legitimert i forestillinger om *societas*, med en myndighet som *potestas*, på den andre. Denne spenningen ligger i selve den norske demokratiske rettsstaten og har kommet til uttrykk i forståelsen av politiet i ulike kilder og på ulike måter helt fra 1814 og til i dag. I noen kilder og til noen tider er det forestillinger om universitas og *potentia* som dominerer, mens i andre kilder og til andre tider er det oppfatninger om politiets politiske legitimitet og myndighet som fundert i *societas* og uttrykt som *potestas*, som preger kildene. Spenningen mellom disse grunnformene for forståelse av politiets politiske legitimitet, myndighet og makt er til stede gjennom norsk historie og antar ulike former gjennom historien. Siktemålet er å beskrive hovedtrekk ved disse formene, utenfor politiet og i politiet, fra 1814 og frem til i dag.

Dette gjøres først ved å undersøke hvordan spenningen har preget formelle forståelser av politirollen. Her vil det bli vist at spenningen har preget forståelsene av politiets formelle rolle som rettshåndhevere gjennom hele norsk historie på ulike måter, og at den med det har bidratt til å gjøre det vanskelig å fastholde noen entydig og klar formell rolleforståelse. Spenningen mellom hensyn til en politivirksomhet definert av folket og basert på, bundet til og begrenset av fastsatte prinsipper og regler på den ene side, og hensyn til en formålsstyrt og effektiv rettshåndhevelse på den andre, kommer til uttrykk i de sentrale rettskildene helt fra 1814 til i dag, og etterlater et uklart og motsetningsfylt bilde av politibetjenters formelle rolle som rettshåndhevere. Samtidig har de formelle rolleforståelsene også skiftet karakter, og særlig fra andre halvdel av 1900-tallet. Flere kilder ser fra denne tiden ut til å ville forstå politibetjenters rolle stilt overfor den polisiære rettshåndhevelsens grunnspørsmål nærmest uttømmende fra perspektivet *societas*–*potestas*.

Deretter undersøkes det hvordan denne spenningen kommer til uttrykk i politiet selv, og særlig hos operative politibetjenter. Også her finnes spenningen mellom det å forstå rollen som rettshåndhevere stilt overfor den polisiære rettshåndhevelsens grunnspørsmål som legitimert i forestillinger om *societas* med en myndighet som *potestas* på den ene side, og som som universitas med en myndighet og makt som

potentia på den andre. Men spenningen er mindre tydelig enn i de formelle rolleforståelser, og betjentene i studien gir i all hovedsak uttrykk for en forståelse av sin rolle som basert på universitas–potentia.

Dette betyr at når de formelle forståelser og forventninger til politibetjenter som rettshåndhevere i dag sammenføres med politibetjentenes egne forståelser og utøvelse av sin rolle, fremkommer noen likhetstrekk, men også noen forskjeller i forståelsen av politirollens faktiske og normative sider. De formelle forståelser er fortsatt i dag spenningsfylte og uklare på en del punkter. Men de er samtidig preget av forståelser av politibetjentes politiske legitimitet som rettshåndhevere som søker å uttømmende definere den politiske legitimitet og myndighet basert på forestillingene om societas og potestas. At politiets rolle som rettshåndhevere ikke uttømmende kan forstås på denne måten, men at det må finnes plass for begreper om politimyndighet som universitas og som manifesterer seg som potentia, er så å si ikke sagt i noen kilder. Politibetjentene derimot forstår deres rolle først og fremst som legitimert gjennom forestillinger om universitas og med en myndighet og makt som potentia. Studien vil med det vise at det på et slikt verdinivå foreligger et motsetningsforhold mellom flere av de formelle forståelser av politibetjentes rolle i dag, og den forståelse politibetjentene i denne studien selv gir uttrykk for.

5.2 Fremstillingen videre

Fremstillingen videre faller i fem hoveddeler. Avhandlingens del II (kapitlene 6–11) er viet forskningsspørsmål 1. I denne delen vil politiets formelle rolle som rettshåndhevere i den norske demokratiske rettsstaten bli analysert og tolket. Fremstillingen er tidskronologisk konstruert, og består av analyser og fortolkninger av sentrale politiske, rettslige og juridiske kilder fra etableringen av det dansk-norske politi til i dag. Utgangspunktet er tilblivelsen av den dansk-norske politiinstitusjon innen rammene av eneveldet på 1680-tallet (kapittel 6). Det var her de grunnleggende elementer i det som skulle bli et norsk politi ble lagt, men det var også her de regulative, rettslige og juridiske komponenter for forståelsen av det norske politiet ble til. Det var her de sentrale reguleringene av politiet ble laget, og hvor de forståelser av politiets virksomhet og myndighet som preget norsk rett frem til 1814 fant sin form. Det var med det også her de første forståelsene av politiets politiske legitimitet, myndighet og makt ble formet. Fremstillingen beveger seg deretter til etableringen av Norge som egen stat i 1814, og til etableringen av et norsk politi fra samme tid (kapittel 7). Fremstillingen fokuserer på hvordan dette norske politiets virksomhet og myndighet ble regulert og forstått i sentrale kilder på første halvdel av 1800-tallet. Et

hovedtema er forholdet mellom det før- og etterkonstitusjonelle: i hvilken grad fortsatte formelle forståelser av politiets politiske legitimitet og myndighet langs samme linjer som før konstitusjonen og i hvilken grad medførte konstitusjonen endringer? Svaret som gis er at politiets formelle rolle ble preget av stor grad av kontinuitet på disse punktene. Fra midten av 1800-tallet endret imidlertid politiet gradvis karakter, institusjonelt, organisatorisk og virksomhetsmessig (kapittel 8). Dette var endringer som var viktige for forståelse av politiets rolle i samfunnet, og det var først fra denne tiden det moderne norske politi tydeligere vokste frem. Men like viktig var at hele systemet for offentlig rettshåndhevelse gikk gjennom grunnleggende endringer fra denne tiden. Store lovreformer førte til etableringen av et nytt regulativt landskap og med det nye rammer for forståelser av offentlig rettshåndhevelse. Men i disse lovreformene var politiet knapt nevnt. Dette førte til etableringen av et regulativt tomrom, hvor nye forståelser av politiets formelle rolle gradvis begynte å vokse frem fra første halvdel av 1900-tallet, formulert i offentlige utredninger, praksis og teori (kapittel 9). Disse forståelsene var som tidligere preget av spenningene mellom politiets politiske legitimitet og myndighet som *universitas* og *potentia*, men også fremvoksende oppfatninger om et politi legitimert i forestillinger om *societas* og med en myndighet forstått som *potestas*. Dette var forståelser som ble videreutviklet og forsterket på andre halvdel av 1900-tallet (kapittel 10). Politiets rolle som rettshåndhevere ble fra denne tiden fortsatt preget av spenninger og uklarerheter på flere punkter, men utviklingen mot å forstå politiets politiske legitimitet og myndighet som *societas* og *potestas* ble enda tydeligere. Avslutningsvis presenteres en sammenfattende tolkning av hvordan formelle forståelser av politiets politiske legitimitet, myndighet og makt som rettshåndhevere har utviklet og endret seg gjennom norsk historie (kapittel 11).

I avhandlingens del III (kapitlene 12–19) undersøkes forskningsspørsmål 2. I denne delen av fremstillingen vendes blikket mot selve politiet institusjonelt og profesjonelt. Innledningsvis vil det bli gitt en oversikt over politiet som institusjon og organisasjon, samt de materielle og profesjonelle forutsetninger og rammer for politiets rettshåndhevelse (kapittel 12 og 13). Fremstillingen vil her også gå nærmere inn på hva politiets rettshåndhevelse egentlig består i, og hva som karakteriserer politibetjenters møte med personer som sannsynligvis har begått straffbare handlinger. Det vil bli vist at ordenspolitiets betjenter har en stor grad av autonomi og profesjonsmoralisk skjønn i slike situasjoner. Fremstillingen går etter dette over til å undersøke dette skjønnet nærmere. Det vil først bli vist at det i norsk politi har utviklet

seg et eget begrep for deler av dette skjønnet, nemlig begrepet om å vise eller utvise konduite (kapittel 14). Det vil bli redegjort for dette skjønnet som en faktisk evne og mulighet, og som normativ ressurs. Deretter følger en fremstilling, analyse og tolkning av det betjentene i studien forteller om vurderingen av om et sannsynlig straffbart forhold skal forfølges eller ikke, og hvilke hensyn som preger disse vurderingene og valgene (kapittel 15 og 16). Etter dette vil det bli vist at det rom for skjønn og den skjønnsutøvelse betjentene forteller om samtidig er fortellinger om makt og utøvelse av makt (kapittel 17). Etter at avgjørelsen av den polisiære rettshåndhevelsens grunnspørsmål er tatt oppstår spørsmål om rapportering og registrering av denne, og dette er tema til sist i fremstillingen (kapittel 18). Avslutningsvis følger en sammenfattende drøftelse av idealtypiske hovedelementer i forståelsen av begrepet om å utvise konduite som går igjen i betjentenes fortellinger, og som preger deres faktiske utøvelse av rollen som rettshåndhevere (kapittel 19).

I avhandlingens del IV (kapitlene 20–22) undersøkes forskningsspørsmål 3. Her skal de funn som ble analysert og tolket i del III føres sammen med og holdes opp mot den formelle rolle som ble presentert i del II. Del IV gir med det en analyse og tolkning av forholdet mellom de formelle forståelser av politibetjenters rolle som rettshåndhevere som er mest utbredt i dag og den forståelse av rollen som betjentene i studien gir uttrykk for. Først følger en sammenfattende drøftelse av forholdet mellom de formelle og uformelle forståelser i et historisk perspektiv (kapittel 20). Deretter kommer en sammenlignende analyse av formelle og uformelle forståelser av politirollens faktiske sider (kapittel 21), og tilsvarende av forståelser av politirollens normative sider (kapittel 22). I avhandlingens del V sammenfattes studiens hovedfunn, mens det avslutningsvis, i del VI, følger noen normative refleksjoner over hvordan politiets rolle som rettshåndhevere bør forstås i dag.

DEL II. POLITIETS FORMELLE ROLLE SOM RETTSHÅNDHEVERE I DEN NORSKE DEMOKRATISKE RETTSSTATEN

Kapittel 6 «[...] er ogsaa af denne Lovbog udelat alt hvis Politien egentlig vedkommer», ca. 1680–1814

6.1 Det dansk-norske eneveldets politi

Ved siden av de tradisjonelle europeiske forvaltningsinstitusjonene finans, militæret og justisen vokste det fra siste del av 1600-tallet frem en ny: politi.²⁹⁵ Som en del av denne felleseuropeiske utviklingen oppstod også det dansk-norske politiet etter innføringen av eneveldet på 1660-tallet.²⁹⁶ Den øverste politimyndighet var den eneveldige kongen og hans kanselli. I forbindelse med innføring av eneveldet ble også lensherreembetet erstattet av stiftsamtmenn og amtmenn, som øverste regionale sivile øvrighet, blant annet med oppgave å føre tilsyn med politivirksomheten.

Men det europeiske politi var først og fremst et byfenomen,²⁹⁷ og som i andre europeiske byer ble det også i de største danske og norske byene opprettet egne politiembeter som sammen med byenes øvrige forvaltningsinstitusjoner skulle ha ansvar for praktisk politivirksomhet.²⁹⁸ I 1681 ble det nedsatt en politikommisjon til å fremme forslag til en politiordning i København, og i 1682 ble Claus Rasch, en nær

²⁹⁵ Se Foucault (2009) s. 321: «[...] it appears as a function of the state that is distinct from the three other traditional institutions: justice, the army, and finance. These were the traditional institutions, and now a fourth must be added, police [...]».

²⁹⁶ Se Stevnsborg (2010) s. 13 f. og Christensen (2012) s. 37 f.

²⁹⁷ Ibid. s. 334–335: «[...] When we look at the different objects thus defined as relevant to the practice, intervention, and also reflection of police, and on police, the first thing we can note is that they are all essentially what could be called urban projects. They are urban in the sense that some only exist in the town and because there is a town. These are roads, squares, buildings, the market, commerce, manufacture, the mechanical arts, and so on. Others are objects that are problems falling under police inasmuch as they are especially significant in towns. Health, for example, subsistence, the means for preventing scarcity, [the] presence of beggars, [the] circulation of vagrants – vagrants only become a problem in the countryside at the end of the eighteenth century. Let's say that all of these are therefore problems of the town. More generally they are problems of coexistence, and of dense coexistence». I Christen Ostensen Weylles *Glossarium Juridico-Danicum* fra 1641 ble «Politij» definert som «gemeen Borgerlig Regimente i Kiøbstederne».

²⁹⁸ Se Christian den femtes Norske Lov (NL) 3-4-5: «Borgermester og Raad skulle holde god skik og Politi aldels efter alle de puncter og stykker som i Loven og Politi-Ordnningen om Kiøbstederne mældis, og flitteligen give Agt paa, at saadant i alle Maader holdis og efterkommis [...]».

venn av kongen, utnevnt til første politimester i København.²⁹⁹ Det første norske politimesterembetet kom i Trondheim i 1686,³⁰⁰ i Bergen i 1692,³⁰¹ Christiania i 1744³⁰² og Christiansand i 1776.³⁰³ Politiembetsmennene fikk etter hvert også underordnede politiembetsmenn, som politifullmektiger og politiadjutanter.³⁰⁴ Utenfor de fire stiftsbyene skulle byfogdene fungere som politimestre. På landet var det fogdene, sammen med lokale lensmenn, som hadde ansvar for politioppgavene.

Denne fremveksten av politi har vært beskrevet som en økende sentral styring av territoriet og befolkningen; et «ovenfra og ned» styre, hvor det var kongen, sentraladministrasjonen og embetsmennene som bestemte hva som var til borgernes beste og som tvang dette på (by-) borgerne.³⁰⁵ Fra et norsk perspektiv er det etter min mening mest nærliggende å forstå fremveksten og utviklingen av politiet både fra et «ovenfra og ned perspektiv» og fra et «nedenfra og opp perspektiv». I den eneveldige staten var kongen øverste politimyndighet og hadde sammen med kansellet formell styring med politiet gjennom politireguleringer og politiembetsmennene, samtidig som

²⁹⁹ Se Stevnsborg (2010) s. 13. Ved forordning 5. september 1691 ble politimesteren i København også politimester for hele landet. Inspirasjonen til opprettelsen av et politimesterembete kom sannsynligvis fra Frankrike, se Christensen (2012) s. 39.

³⁰⁰ Embetet ble opprettet 6. mars 1686, se nærmere Supphellen (1986).

³⁰¹ Utnevnt 12. mars 1692, se nærmere Fossen og Ertresvaag (1992). Steinar Supphellen mener at opprettelsen av politimesterembetene i Trondheim og Bergen ikke uten videre kan sammenlignes med opprettelsen av politimesterembetet i København i 1682. Dette fordi politimesteren i København skulle være en politimester for Danmark og overvåke den kommende politiordningen, mens de norske politimestrene skulle ha mer avgrensede og perifere funksjoner. Han legger dessuten til at «Det synest heilt opplagt at det nye embetet og den nye tittelen ikkje vart innført i Noreg av statsmakta som del av utforminga av ein spesiell styrings- og forvaltningsstruktur. Lokale ønskje og behov har vore drivkrafta», se Supphellen (1987) s. 165. Han legger likevel til: «Men vi må også kunne seia at innarbeidinga av politimeistertittel og embete utover på 1700-tallet viser ei utvikling som samsvarar relativt godt med dei generelle tendensane ute i Europa» (s. 166). Hvorvidt politimeistertittelen ble innført som en del av en spesiell ny forvaltningsstruktur eller ikke kan kanskje diskuteres. Hovedpoenget i denne studien er likevel ikke først og fremst å peke på intensjoner, men på de faktiske hendelsene og hva som fremgår av tekstene; hvordan politi ble regulert og hvordan politiets formelle rolle ble forstått i sentrale kilder. Og da er det ganske tydelig, som Supphellen selv sier, at den dansk-norske utviklingen ligner relativt mye på den generelle europeiske utviklingen.

³⁰² Utnevnt 11. september 1744, se nærmere Valen-Sendstad (1953).

³⁰³ Instruks av 5. juni 1776.

³⁰⁴ Se Indstilling fra den departementale politilovkomité av 1912 (1914) s. 12. Verken før eller etter opprettelsen av det juridiske embetsstudium ved Københavns Universitet i 1736 var politimestrene nødvendigvis jurister.

³⁰⁵ Gradvis ble politi stadig mer en statlig virksomhet, idet forestillingen om politi som forvaltning av byer ble overtatt av staten og brukt som modell for forvaltning av samfunnet som sådan. Jeg tror Foucault gir en beskrivelse av disse forholdene som er treffende for situasjonen også i Danmark-Norge. Ideen om politi som et urbaniseringsprosjekt ble ifølge Foucault gradvis gjort til et prosjekt for hele statsterritorier: «[...] Hence the fact that in the seventeenth and eighteenth century police was thought essentially in terms of what could be called the urbanization of the territory. Basically this involved making the kingdom, the entire territory, into a sort of big town; arranging things so that the territory is organized like a town on the model of a town, and as perfectly as a town [...] There are towns because there is police, and it is because there are towns so perfectly policed that there was the idea of transferring police to the general scale of the kingdom [...]», se Foucault (2009) s. 336–337. Foucault ser denne utviklingen langt på vei som et tiltagende «ovenfra og ned» styre og har vært kritisert for dette, se Loughlin (2010) s. 168–169. Se Stevnsborg (2010) s. 16 f. om slike spørsmål i en dansk kontekst.

det i stor grad ble overlatt til byene å sørge for den faktiske gjennomføring av politi.³⁰⁶ Gjennomgående var forholdet mellom kongens øverste politimyndighet og lokale myndigheter slik preget av et utvekslingsforhold, hvor det ikke var snakk om noen ren «ovenfra og ned» styring, men heller ikke fullt ut som noen «nedenfra og opp» styring. Et eksempel på dette utvekslingsforholdet finnes i forbindelse med selve opprettelsen av politiinstitusjonen. I reskripter av 9. mai og 16. mai 1685 ble både magistrat og amtmenn i Norge oppfordret av kanselliet til å sende inn hva de fant «tjenelig og fornødent til en Politie-Ordning».³⁰⁷ I Trondheim kom da også initiativ og pådriv for en politimester fra byens borgere.³⁰⁸ I Bergen er kildene mindre klare på dette, men Fossen og Ertresvaag (1992) antar at magistraten og byens fremste borgere har stått bak forslaget.³⁰⁹ I Christiania ønsket kongen i utgangspunktet at de lokale myndigheter skulle ta seg av selve håndhevingen av politireguleringene, slik som før. I Holmsens redegjørelse for oppkomsten av et politimesterembete i Christiania får man et visst inntrykk av kompleksiteten forbundet med tilblivelsen av embetet i byen.³¹⁰ I 1723 ble det nedsatt en kongelig kommisjon til ordning av forskjellige typer kommunale spørsmål i Christiania. Men kommisjonens arbeid fikk ikke den fremdrift man hadde håpet. I 1730 ble det derfor bestemt at kommisjonen skulle utvides med «12 fornuftige og flittige borgere».³¹¹ Denne kommisjonen fremsatte blant annet forslag for kongen om opprettelse av et politimesterembete i byen, samt ansettelse av en overbetjent og to underbetjenter. Kommisjonen fremsatte også flere forslag til hvordan disse kunne lønnes. Forslaget fikk imidlertid ikke medhold i København. Det gikk så fortsatt flere år uten at Christiania hadde noen politimester.³¹² I 1744, da det begynte å bli klart for de fleste at byen trengte et eget politimesterembete, søkte overhofretsprokurator Stub kongen om å få et slikt embete. Etter at både stiftsbefalingsmannen og stiftsprosten anbefalte opprettelsen av en slik stilling, gikk kongen endelig med på å opprette den, og ved reskript av 11. september 1744 ble Mathias Hansen Stub utnevnt til første

³⁰⁶ Det er noe uklart i hvilken grad amtmennene faktisk var involvert i politivirksomheten, men i praksis ble antagelig denne i betydelig grad overlatt til fogdene, byfogdene og politimestrene.

³⁰⁷ Se Kjelby (2013) s. 475.

³⁰⁸ Se Supphellen (1986).

³⁰⁹ Fossen og Ertresvaag (1992). En gjennomgang av politimesterembetets oppkomst i stiftsbyene finnes i Supphellen (1986).

³¹⁰ Holmsen (1884). *Kristiania politis historie 1624–1884*. Kristiania: W. C. Fabritius s. 16 f. For en kritisk vurdering av Holmsens fremstilling, se Ellefsen, Birgitte og Larsson, Paul (2014). «Skandinavisk politihistorie», i: Larsson et al (2014).

³¹¹ Holmsen (1884) s. 16–17.

³¹² I 1738 ble det etter en forestilling fra stiftsbefalingsmannen besluttet at politianordningen for København fra 22. oktober 1701, skulle gjøres gjeldende også i Christiania. Ettersom det enda ikke fantes noen politimester til å utføre de oppgaver som denne anordningen ga anvisning på, ble det bestemt at byfogden skulle få dette ansvaret.

politimester i Christiania. Det ble samtidig bestemt at politimesterens lønn skulle komme fra en viss andel av alt korn som kom inn og gikk ut av byen. Stiftsbefalingsmannen utarbeidet så den 26. september 1744 et utkast til en egen politianordning for Christiania, basert på politianordningen for København av 22. oktober 1701 og for Bergen fra 1710. Etter gjennomgang av denne i København ble politianordningen for Christiania vedtatt den 12. februar 1745.

Dette utvekslingsforholdet mellom statlige embetsmenn og lokal forvaltning førte til at politimestre og fogder ble avhengig av et samspill med den lokale magistrat og befolkningen i den by eller det distrikt de skulle virke i. Hele systemet var i realiteten basert på at politivirksomheten foregikk i et samarbeid med de lokale myndigheter og med den lokale befolkningen, og uten et minimum av tillit og respekt lokalt ville ikke systemet virke. Dette betyr ikke at forholdet mellom politi, lokale myndigheter og borgere alltid var problemfritt.³¹³

Eneveldets politisystem kom ikke til å hvile så mye på faktisk evne til å overvåke, påse og håndheve politireguleringer i det daglige, men i betydelig grad på folks tillit, (særlig hos borgerskap og ledende sosiale lag), respekt eller frykt for systemet (i lavere sosiale lag). Denne tilliten og respekten hvilte på øvrighetssamfunnets institusjoner, strukturer og mentalitet, og hvor spørsmål om ivaretagelse og opprettholdelse av samfunnets orden og sikkerhet langt på vei var overlatt til lokalsamfunnet selv. Man skulle respektere autoriteter, religiøst og verdslig; man var født inn i en familie som tilhørte et bestemt samfunnssjikt og det definerte mye av ens tilhørighet. Overtredelser av slike normer kunne få store konsekvenser, sosialt og i det hele tatt for livsvilkår.³¹⁴ Politisystemet var slik basert på en forutsetning om forholdsvis stabile samfunnsforhold, og ved større grad av sosial uro, opprør og oppløp skulle politimyndighetene støtte seg på militæret.

6.2 Politiets formål, funksjoner og oppgaver

Fremveksten av politiet må altså forstås som en felleseuropeisk utvikling og fremviser flere av de samme grunnleggende trekk når det gjelder formål, funksjoner og oppgaver. Politi vokste frem som en formålsstyrt forvaltningsvirksomhet som på mest mulig effektive måter skulle realisere visse mål, først for bysamfunnet og så gradvis for samfunnet som sådan.

³¹³ Se Valen-Sendstad (1953) s. 87.

³¹⁴ Se Christensen (2012) s. 35–36 om fremveksten av et lutheransk politi i tiden etter reformasjonen.

En av den første til å beskrive disse grunnleggende dimensjoner ved det fremvoksende politi var Foucault.³¹⁵ Foucault (2009) mener å se en endring i de gamle forståelser av politi på denne tiden:

From the seventeenth century it seems to me that the word «police» begins to take on a profoundly different meaning. I think we can briefly summarize it in the following way. From the seventeenth century «police» begins to refer to the set of means by which the state's forces can be increased while preserving the state in good order.³¹⁶

Foucault (2009) mener at politi ble en betegnelse på statenes bestrebelser på å forvalte samfunnet som sådan etter modell fra byforvaltningen, og til å fremme god orden, sikkerhet og velferd på hele statsterritoriet. For Foucault var politi fra denne tiden en betegnelse på vesentlige sider ved statenes forvaltning som sådan, men altså også den politivirksomhet som ble utført av politiembetene rundt omkring i de europeiske byer. Dette politiets formål ble å forvalte:

[...] all the forms of, let's say, men's coexistence with each other. It is the fact that they live together, reproduce, and that each of them needs a certain amount of food and air to live, to subsist; it is the fact that they work alongside each other at different or similar professions, and also that they exist in a space of circulation; to use a word that is anachronistic in relation to speculations of the time, police must take responsibility for all of this kind of sociality [...] So what police thus embraces is basically an immense domain that we could say goes from living to more than just living.[...].³¹⁷

Sammen med en stadig mer sentralisert territorialstat vokste politi ifølge Foucault frem som denne statens styringsform par excellence, hvor statens formål, som ble politiets formål, ble forvaltning av bysamfunnets orden, sikkerhet og velferd. Politiet skulle sørge for «*en god politi*», altså at det hersket orden, sikkerhet og velferd. Dette skulle gjøres i tråd med prinsippet om «*Ius ad finem dat ius ad media*», hvor målet (en god

³¹⁵ Særlig viktig er Foucault (2009).

³¹⁶ Ibid. s. 313.

³¹⁷ Ibid. s. 326.

politi), ble et bærende prinsipp for samfunnsstyret og alle typer institusjoner og midler måtte forstås som midler for å nå dette målet.³¹⁸

Denne forvaltningsvirksomheten, herunder politiet i en noe snevrere forstand, trengte politiske styringsmidler tilpasset sitt formål og sine funksjoner. Dette virkemidlet ble ifølge Foucault (2009) *politireguleringen*:

[...] what is the instrument of this permanent *coup d'Etat*? Well, it is the regulation, the ordinance, the interdiction, the instruction. Police intervenes in a regulatory manner. [...] We are in a world of indefinite regulation, of permanent, continually renewed, and increasingly detailed regulation [...].³¹⁹

Foucault viser for eksempel hvordan Katharina IIs utkast til en alminnelig politiregulering mot slutten av 1700-tallet, ble ansett å være av en helt annen type enn andre sivile lover og hvor det særegne ved politireguleringene var virkeområdet, nemlig at de skulle regulere foranderlige forhold forbundet med tid og sted.³²⁰

Også det dansk-norske politi utgikk fra den enevidige kongens høyhetsrett, som en formålsstyrt og administrativ funksjon. Politi ble regnet som et rent administrativt anliggende – ikke et legislativt.³²¹ Dette fant sitt fremste formelle uttrykk i det dansk-norske enevidets grunnleggende lovgivning, Kong Christian den Vs Danske Lov fra 1683 («DL»)³²² og Norske Lov fra 1687 («NL»). DL og NL var regulering av lov og rett. Politi ble følgelig holdt utenfor lovbøkene:

[...] er ogsaa af denne Lovbog udelat alt hvis Politien egenlig vedkommer, hvorom ingen saa stadige Love, eller Anordninger, kand giøris, som jo efter Tidernis Lejlighed een, eller anden, Forandring kunde behøve; Hvorfore Vi slige foranderlige Love og Anordninger, som ubrødeligen dog alligevel skal holdis, indtil anderledis allernaadigst vorder anordnet, i en sær Bog, Politi-Ordning kaldet, ville lade forfatte [...].³²³

³¹⁸ Se Pieroth, Bodo, Bernhard, Kniesel, Michael (2014). *Polizei- und Ordnungsrecht, mit Versammlungsrecht*, 8. Aufl. München: C. H. Beck s. 2.

³¹⁹ Foucault (2009) s. 340.

³²⁰ Ibid. s. 340.

³²¹ Se politilovkomiteen av 1912 s. 11. «[...] det dansk-norske kancellis virksomhet i politianliggender hadde vært administrativ, ikke legislativ, at den myndighet som enevidskongen hadde utøvet i disse anliggender gjennom spesielle, for hvert tilfælde givne forskrifter, heller ikke var lovgivning [...]».

³²² DL er undersøkt fra et politiperspektiv særlig av Dübeck, Inger (1983). «alt hvis Politien egentlig vedkommer...». Forholdet mellom Danske Lov og den såkalte politiordning, i: Tamm, Ditlev (red.) (1983). *Danske og Norske lov*, København: Økonomforbundets forlag.

³²³ Fortalen til NL 1687, se også Torkel Aschehoug i sine forelesninger over politiretten: «Det flyder af Sagens Natur, at Lovgivnings Bestemmelser i denne Materie ikke kunde have nogen stabil Charakter, som den alm.

Det som vedgikk politien skulle altså likevel få en egen lovbok, men noen slik politilovbok kom aldri.³²⁴ I stedet kom det i årene som fulgte en rekke politireguleringer som etablerte politiet som forvaltningsinstitusjon med bestemte funksjoner og oppgaver og som ga en lang rekke forbud og påbud overfor befolkningen og som politiet skulle håndheve.

I politireguleringene som etablerte politimesterembetet i de enkelte byene, fulgte bestemmelser om politimesterens funksjoner og oppgaver. Den 23. juni 1683 fikk Claus Rasch en kortfattet instruks fra kongen.³²⁵ Det fremgikk der at han skulle ha både håndhevende og dømmende funksjoner, at han skulle samarbeide med byens magistrat og at han kunne benytte seg av «byens betjenter» til utførelsen av polititjenesten.³²⁶ I 1691 kom en politiforordning som utvidet politimesterens virkeområde og oppgaver, og hvor hans oppgaver ble svært vidt angitt.³²⁷

Den så å si konstituerende anordningen for det nye politiets virksomhet, særlig sett med ettertidens øyne, må likevel sies å ha vært politiforordningen av 22. oktober 1701. Ved forordning 8. august 1738 ble denne gjort gjeldende for alle norske kjøpsteder bortsett fra Bergen, som altså fikk egen politiordning i 1710.³²⁸ Ifølge 1701-anordningen post II skulle politiet overvåke religionsutøvelsen, ærbarhet, sed og skikk, fred, orden og renslighet på offentlige gater, fremmede og passvesenet, skjenkesteder, vertshus, torgene, all handel og mye mer.³²⁹ Politianordningen fra 1701 lå i stor grad til grunn for de egne norske politireguleringene som kom utover på 1700-tallet i så vel form som innhold, slik som politireguleringen for Christiania av 12. februar 1745³³⁰ og for Christiansandspolitiet av 5. juni 1776.

Circl. Ret, Proces og Criminalret, der støpte Ret og Mand, Mand imellem; Samfundets forskjellige Character og Udviklingstrin, betinger Spørgsmaal, om hvad Staten kan tage sig specielt af; de samme Formaal kan optrædes paa forskjellige Maader; hvilket Sammenligning mellem Politivæsenet før og nu tydelig nok viser. Derfor begyndte man snart at sætte Forskjellen mellem Civil- og Politilovgivning i dennes Foranderlighed; navnlig indeholder Chr. 5 dette Synspunct, se Fortalen. Chr 5 Lovbog bebudede en ny Politiorde ning baade for Bye og Land se Rescr 9/5 og 16/5 1685, hvilket ikke er uvæsentlig i denne Henseende», T. Aschehoug: *Administrationsret*. Ms.forelesn. 90, 2 b. Slike forståelser av forholdet mellom den varige lovgivning og foranderlige politilovgivning finnes allerede i Christian IV Store recess fra 1643, se Tamm (2008).

³²⁴ Dette betyr likevel ikke at DL og NL ikke innholdt bestemmelser av politikarakter, se Tamm (2008).

³²⁵ Det kom flere forordninger og instruksjoner om politiets ordning og administrasjon de første årene, se blant annet forordning 13. mars 1683 og 29. desember 1683.

³²⁶ Se nærmere Stevnsborg (2010) s. 15 f.

³²⁷ Ibid. s. 17–18.

³²⁸ Anordning om Politiets Administrasjon i Bergen av 24. januar 1710.

³²⁹ Se noe nærmere Aschehoug, T. H. (1897). *De norske kommuners retsforfatning før 1837*. Kristiania s. 149 f.

³³⁰ Anordning om Politiets Indretning og Administrasjon i Christiania By og dens Forstæder av 12. februar 1745 og nærmere i Valen-Sendstad (1953) s. 32–35.

Dette politisystemet som vokste frem i de europeiske statene, ble gradvis også gjenstand for teoretisk interesse. Dette kom først til uttrykk i lokale fremstillinger til bruk i byforvaltning og etter hvert mer alminnelige fremstillinger, dels skrevet til bruk i selve politiforvaltningen, dels med mer allmenne og teoretiske siktemål.³³¹

I Frankrike ble fremstillinger om politi mest av en praktisk karakter, noe som kanskje kan henge sammen med at politi her ikke ble gjort til noe eget universitetsfag. Den første og i ettertid mest kjente franske fremstilling av politiets formål, funksjoner og oppgaver var de la Mares *Traite de la police* fra begynnelsen av 1700-tallet (1705–10).³³²

I de tyske statene ble derimot fremstillinger av politi gradvis mer teoretiske, og det vokste frem en politivitenskap, som en form for styringsvitenskap.³³³ Det ble etablert lærestoler i «Ökonomie- Polickey und cameralvissenschaft» i 1727 i Halle og Frankfurt (Oder), med J. H. G. von Justi, J. V. Sonnenfels og Johan Friedrich Eusebius Lotz blant de mest prominente politivitenskapelige forfattere.³³⁴ Von Justi utvidet politibegrepet til å omfatte statens samlede bestrebelser på å nå sine mål, som skulle være samfunnets lykke (salus populi). Politivitenskapens oppgave var å teoretisk bidra til dette, og skulle i den forbindelse engasjere seg i fire hovedtema, nemlig spørsmål forbundet med forvaltningen av land og folk, utvikling av økonomi og handel, folkets religiøse og sedelige liv, og opprettholdelsen av lov og orden.³³⁵

Ved siden av slike fremstillinger ble politi et tema også i den politiske filosofien som preget europeiske universiteter. Frem til rundt midten av 1700-tallet var den aristoteliske naturrett den dominerende ramme for politiforståelsen på det europeiske fastland og ikke minst i det tyske området, for eksempel slik den kom til uttrykk i Christian Wolffs *Die forderung der gemeinen Wohlfart und Erhaltung der Sicherheit* fra 1736.³³⁶ Mens politivitenskapen så politi først og fremst som en styringsform og et middel til å styrke staten, så naturrettforfatterne politi mer som et virkemiddel til å fremme borgernes velferd og lykke.³³⁷

Dansk-norske politiforståelser hentet inspirasjon fra både franske og tyske kilder, men særlig tyske. Den tyske politivitenskapen fikk ikke en slik utbredelse som i det tyske

³³¹ Se Kneemeyer (2011) s. 111–112

³³² Se Anners (1997) s. 38–39

³³³ Loughlin (2010) s. 417 f., særlig s. 422 f.

³³⁴ Stolleis og Boldt (2012) s. 8–9.

³³⁵ Loughlin (2010) s. 420–421.

³³⁶ Se Stolleis og Boldt (2012) s. 8.

³³⁷ Ibid.

området, men den fikk likevel en viss forankring også hos oss. Von Justi besøkte København på midten av 1700-tallet, og i Kiel ble det opprettet to professorater i kameralvitenskap i 1775 og 1787.³³⁸ Det ble undervist i kameralvitenskap ved Sorø Akademi, særlig av Andreas Schytte.³³⁹ Schytte så politi som en del av statens virkemidler for å befordre dyd og lykke, og fant politimyndighetens historiske opphav i det private husregimentet og fadermyndigheten, som kongen gradvis overtok som den øverste politimester i staten.³⁴⁰ I 1701 ga Christian Klarup ut et arbeid om politi og Ferdinand Tøtters avhandling om dansk politirett fra 1812 kan se ut til å være påvirket av politivitenskapelige tenkemåter.³⁴¹ I den politiske filosofi stod Wolff sentralt, formidlet til de dansk-norske jurister for eksempel av Lauritz Nørregaard.³⁴² Også Nørregaard anså politi som forankret i en forestilling om staten som et «huslig selskab», med fyrsten som den øverste husherre i staten.³⁴³ Også i dansk-norske politiforståelser fantes det slik en spenning mellom politivitenskapens styringsperspektiv og naturrettens orientering mot borgernes velferd i tradisjonen etter Aristoteles.

6.3 Politiets funksjoner og oppgaver som rettshåndhevere

Det europeiske politiets funksjoner og oppgaver bestod ikke bare i å se til at folk fulgte politireguleringenes mange forbud og påbud, men også i å håndheve overtredelser av disse. Dette kunne gjøres på flere ulike måter, for eksempel ved egne politireguleringer og ved forfølgning og sanksjonering av overtredelser.

Ifølge Foucault (2009) var det fra begynnelsen av 1600-tallet alminnelig enighet om at ideen om politimakt var klart adskilt fra en annen form for kongelig makt, nemlig den judicielle. Politi var noe annet enn justis:

[...] At this time, police is in no way thought of as a sort of instrument in the hands of judicial power, as a sort of way of really applying regular justice. It is not an extension of justice, it is not the king acting through his apparatus of

³³⁸ Faye Jacobsen, Anette (2008). *Husbondrett. Rettighetskulturer i Danmark*, København: Museum Tusulanum s. 82.

³³⁹ Se Schytte, Andreas (1773–76). *Statenes indvortes Regiering*, bind I–V. Særlig bind IV omhandler politien.

³⁴⁰ Faye Jacobsen (2008) s. 82–84.

³⁴¹ Se Klarup, Christen (1777). *Forordningen om Politiets Administrasjon af 22 October 1701 igiennemgaaet og henviist til Loven og Forordningerne*, København, og Tøtters, Ferdinand (1812). *Foreløbige Grundtræk til en Dansk Politie Ret – et forsøg*, København. Se i samme retning også Christensen (2014) s. 42–43.

³⁴² Se Bjørne, Lars (1995). *Den nordiska rettsvetenskapens historia, D1: Patrioter och institusjonalister, tiden före 1815*, Lund; Stockholm: Nerenius & Santérus förlag s. 240–246, og Tamm, Ditlev (1992). *Retsvidenskaben i Danmark*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag s. 88–94.

³⁴³ Faye Jacobsen (2008) s. 84.

justice; it is the king acting directly on his subjects, but in a non-judicial form. [...] Police consists therefore in the sovereign exercise of royal power over individuals who are subjects. In other words, police is the direct governmentality of the sovereign qua sovereign. Or again, let's say that police is the permanent *coup d'Etat*. It is the permanent *coup d'Etat* that is exercised and functions in the name of and in terms of the principles of its own rationality, without having to mold or model itself on the otherwise given rules of justice [...].³⁴⁴

Politiet var i øverste instans forankret i kongens autoritet som en form for direkte styring. Denne styringen skulle være opptatt av tids- og stedsbundne forhold, og det sentrale var først og fremst å forhindre alvorlige straffbare handlinger. Slik som i Katharina IIs politilovgivning, hvor det het at:

[...] Police is concerned with little things, whereas the laws are concerned with important things. Police is perpetually concerned with details”, and finally it can only act promptly and immediately. So there is a specificity of police compared with the general functioning of justice [...].³⁴⁵

Og selv om politiet skulle håndheve en «rett», var dette altså en annen form for rett enn den justisen håndhevet:

[...] if not judicial, is nevertheless juridical: the form of the law, or at least of law as it functions in a mobile, permanent, and detailed way in the regulation. Although it is completely different from the judicial institution, police employs instruments and modes of action that, morphologically if you like, are not radically different from those of justice.³⁴⁶

Justisens institusjoner, tradisjonelt sentrert rundt domstolsystemet, hadde et annet virkeområde enn politiet. Justisens virksomhet bestod i å løse rettsvister, enten av sivilrettslig eller kriminalrettslig karakter. Slike tvister dreide seg om eksistensen, karakteren eller krenkelsen av etablerte rettigheter. Justisens virksomhet var slik intimt

³⁴⁴ Foucault (2009) s. 339.

³⁴⁵ Ibid. s 340.

³⁴⁶ Ibid.

forbundet med befolkningens etablerte posisjoner, sosialt og materielt, og opprettholdelsen av disse.

Slik var det også i det dansk-norske eneveldet.³⁴⁷ Også her ble offentlig rettshåndhevelse delt i to: justismyndighetenes rettshåndhevelse og politiets rettshåndhevelse. De ordinære domstoler, amtmenn og byfogder hadde ansvar for å forfølge sivile og kriminelle rettsbrudd, mens politimyndighetene fikk ansvar for politiforseelsene.³⁴⁸ Ved justisforbrytelser var det i stor grad opp til den enkelte borger å sørge for å få etablert en sak og bragt den inn for en domstol, dersom han mente at noen hadde krenket en etablert rett.³⁴⁹ I utgangspunktet var det opp til den private selv å undersøke saken, men her fikk justismyndighetene etter hvert også et ansvar for å bistå den private.³⁵⁰ Det danske og norske politiet skulle forfølge alle overtredelser av politireguleringene, men ikke justisforbrytelser.³⁵¹ Politimyndighetenes rettshåndhevelse var inquisitorisk, og politiet fikk ikke bare rett men også plikt til å forfølge mulige brudd på politireguleringene.³⁵² I de minste politisakene avhørte politimester eller fogd den mistenkte, og samme mann var politi, anklager og dommer. I de større politisakene var det politidomstolene som gjorde dette.³⁵³ Det var ikke tilgang for advokat, sakene var ikke offentlige og den mistenkte var ikke en gang selv å regne som part i saken.³⁵⁴ For første gang oppstod det med det et offentlig organ som var innrettet på mer aktivt å ta tak i og sanksjonere de former for brudd på samfunnets sikkerhet, orden og velferd som hadde blitt regulert i politireguleringene. Politimyndighetene skulle være langt mer aktive enn justismyndighetene tradisjonelt hadde vært, noe som blant annet gjorde at det å undersøke og opplyse sakene fikk en annen og større betydning enn tidligere. Politimesteren hadde ansvar for å opplyse og forfølge brudd på politireguleringene, og i de minste sakene kunne han altså også avsi dom.

I forbindelse med oppkomsten av politiet ble det altså også utviklet et eget domstolsystem for politiets håndhevelse av politiforseelsene, hvor blant annet politiets

³⁴⁷ Se Aschehoug (1897) s. 149-150.

³⁴⁸ Se Kjelby (2013) s. 490 og Valen-Sendstad (1953) s. 34: «I tilfelle politiet kom over noe som tydet på en forbrytelse, skulle slike saker meldes til justisen».

³⁴⁹ Se Kjelby (2013) s. 476-477 og 478 f.

³⁵⁰ Kjelby (2013) s. 480 f.

³⁵¹ Dette hadde tradisjonelt ligget til byfogden, se Aschehoug (1897) s. 150. Se også Valen-Sendstad (1953) s. 32 f.

³⁵² Se Kjelby (2013) s. 484 og Valen-Sendstad (1953) s. 69 f.

³⁵³ Se nærmere nedenfor.

³⁵⁴ Stevnsborg (2010) s. 29.

opptreden og sanksjoner i første instans kunne overprøves. Det grunnleggende poeng med disse var å etablere et sanksjons- og overprøvingssystem adskilt fra justisen, basert på en forenklet og hurtig prosess. I de tyske statene hadde de ordinære domstolene først jurisdiksjon også i politisaker, men disse ble skilt fra justissaker på begynnelsen av 1700-tallet og de ordinære justismyndighetene fikk forbud mot å involvere seg i politisaker.³⁵⁵

Noe lignende skjedde i Danmark-Norge. Ifølge 1701-forordningen skulle det opprettes en politikommisjon, som i tillegg til å føre tilsyn med den lokale politivirksomhet også skulle både prøve og avgjøre politisaker. Politiet skulle overføre justissaker til justismyndighetene, og også her fikk de ordinære domstolene forbud mot å dømme i politisaker.³⁵⁶ Dette ble følgelig lagt til grunn for politireguleringene også i de norske byene.

Selv om den offentlige rettshåndhevelsen slik var delt mellom justisen og politiet, kom det danske og norske politiet til å bli involvert i forfølgningen også av justisforbrytelser ganske tidlig. Dette skyldtes først og fremst praktiske forhold.³⁵⁷ Ifølge Aschehoug (1897) skyldtes det i stor grad justismyndighetenes mangel på ressurser: byfogdene hadde ikke andre underordnede enn underfogdene, stutterne og stevnevitnene.³⁵⁸ Politimesteren hadde derimot betjenter. Det var derfor naturlig, hevder Aschehoug, at de «anvendtes ogsaa til at efterforske og forebygge Justisforbrydelser».³⁵⁹ Aschehoug mener dette «paa en vis Maade» ble forutsatt allerede i politianordningen av 1701 post I § 7. Ellers fremgår politiets befatning med justisforbrytelsene av Instruks av 9. desember 1746 §§ 3 og 4, reskript av 10. april 1750, jf. reskript av 22. juni 1774.³⁶⁰ Etter hvert som justismyndighetene også i økende grad fikk plikt til å forfølge kriminalforbrytelser ble politiet en forutsetning for at dette lot seg gjøre, og slik ser man de første elementene i forholdet mellom justismyndighetenes og politiets rettshåndhevende virksomhet ta form.

Politiforvaltningens formål gjennomsyret hele politisystemet og det var politireguleringene som definerte politiets «myndighet» som rettshåndhevere. I tråd med politiets formål og funksjon, og politireguleringenes karakter av verktøy for å

³⁵⁵ Kneemeyer (2011) s. 109–110.

³⁵⁶ 1701-forordningen post I § 5 og Supphellen (1986) s. 20.

³⁵⁷ Se Aschehoug (1897) s. 150 og politilovkomiteen av 1912 s. 6.

³⁵⁸ Aschehoug (1897) s. 150.

³⁵⁹ Ibid.

³⁶⁰ Ibid.

mest mulig effektivt oppnå disse, måtte politiets myndighet prinsipielt underkastes formålet med politiet. Ifølge politianordningen av 22. oktober 1701 var politimesterens område politisakene og politiforseelsene. Justissaker var prinsipielt og uttrykkelig unndratt hans kompetanseområde etter anordningens I post art 7.³⁶¹ Når dette er sagt, kom det flere politireguleringer gjennom årenes løp som kan ses som reguleringer av politiets myndighet som rettshåndhevere og i praksis kom politiet som nevnt til å bli involvert i å bistå justisen i forfølgningen av kriminalforbrytelser ganske tidlig.³⁶² Utover på 1700-tallet ble dette engasjementet stadig mer omfattende, særlig når det gjaldt gjennomføring av avhør, og kom til å legge beslag på stadig mer av politiets ressurser.³⁶³

6.4 Politiforståelser i endring

Politiets svært omfattende funksjons- og virksomhetsområde sammen med den vide og vage myndighet, kom utover på andre halvdel av 1700-tallet i økende grad til å bli oppfattet som et problem for borgerne i de fleste kontinentaleuropeiske land, og det oppstod ønsker om å innskrenke politiets funksjoner og oppgaver.³⁶⁴ Dette fikk likevel noe forskjellige uttrykk i de enkelte land.

I Frankrike begynte nå opplysningens forfattere å argumentere for statsmaktens begrensning og borgernes autonomi, men selv om flere tok til orde for en innskrenkning av politiets funksjoner og oppgaver, og dette til en viss grad også fikk gjennomslag i praksis, forble politiforståelsene grunnleggende spenningsfylte og uavklarte. Montesquieu ses gjerne som en av de viktigste bidragsytere til utviklingen av maktfordelingsprinsippet, men slike fremstillinger har gjerne hatt en tendens til å overse at han samtidig la til grunn et tradisjonelt begrep om politi.³⁶⁵ For Montesquieu utgjorde politi- og justisvirksomhet to separate funksjonssystemer basert på hver sin type rasjonalitet. Dette kommer særlig til uttrykk i *De l'esprit de lois* i bok XXIV, kapittel 24A «That the Regulations of the Police are of a different Class from other civil Laws»:

³⁶¹ Se også Stevnsborg (2010) s. 18 om forholdet mellom justissaker og politisaker.

³⁶² Se for eksempel reskript 7. august 1687, reskript av 11. februar 1718, instruks av 24. mars 1741 og forordning av 5. juli 1793 og nærmere i Kjelby (2013) kapittel 10.

³⁶³ Se politilovkomiteen av 1912 s. 6 og Kjelby (2013) s. 495 f.

³⁶⁴ Stolleis og Boldt (2012) s. 5 sier om den tyske utviklingen: «Da das, was ordnungsbedürftig ist, sich mit der Zeit ändert, blieb der Bereich der polizei grundsätzlich unbestimmt. Zusammen mit dem permanenten Anwachsen der polizeilichen Regelungen führte das bald zu Klagen». Se også Anners (1997) s. 39.

³⁶⁵ Se nærmere hos Matsumoto, Naoko (1999). *Polizeibegriff im Umbruch: Staatszwecklehre und Gewaltenteilungspraxis in der Reichs- und Rheinbundpublizistik*. Frankfurt am Main: Vittorio Klostermann s. 62 f.

[...] There are criminals whom the magistrate punishes, there are others whom he reproveth. The former are subject to the power of the law, the latter to his authority [...]. In the exercise of the Police, it is rather the magistrate who punishes, than the law; in the sentence passed on crimes, it is rather the law which punishes, than the magistrate. The business of the Police consists in affairs which arise every instant, and are commonly of a trifling nature: there is then but little need of formalities. The actions of the Police are quick; they are exercised over things which return every day: it would be therefore improper for it to inflict severe punishments. It is continually employed about minute particulars; great examples are therefore not designed for its purpose. It is governed rather by regulations than laws [...].³⁶⁶

For Montesquieu var forbrytelser forbundet med lov og rett, mens politi var en form for styringsvirksomhet forankret i magistratens autoritet. Politiets oppmerksomhet skulle være rettet mot bagatellmessige forgåelser som oppstår stadig, og som er forbundet med tid og sted. Straffene måtte følgelig bli mer beskjedne, og særlig behov for formaliteter var det ikke.

Også Rousseau formidlet den gamle politiforståelse inn i opplysningsprosjektet og bidro slik til å etablere et grunnlag for opplysningens forståelse av politi og forholdet mellom politi og justis.³⁶⁷ Dette kommer særlig tydelig til uttrykk i hans *Discours sur l'Économie politique* fra 1755.³⁶⁸ For Rousseau var det den legislative myndighet som skulle binde nasjonen, og regjerende myndigheter pliktet å følge nasjonens allmennvilje, slik den kom til uttrykk i den legislative vilje, «loven». Rousseau ser altså ut til å definere regjeringens og forvaltningens, herunder politiets, formål å være realisering av den legislative vilje. Loughlin (2010) mener en slik forståelse av Rousseau er tilslørende og ikke får frem at også Rousseau videreførte tradisjonelle forestillinger om forvaltning og politi:

Rousseau argues that although government is not the master of the law, 'it is a considerable thing to be its guarantor'. While it is 'a considerable accomplishment to have brought the rule of order and peace to all parts of the

³⁶⁶ Montesquieu, Charles-Louis de Secondat (1989). *Spirit of the laws*, Cambridge: Cambridge University Press.

³⁶⁷ «The most incisive account of the foundations of the police power remains that offered by Rousseau in his *Discourse on Political Economy* of 1756», se Loughlin (2010) s. 427.

³⁶⁸ Først publisert i Diderots og d'Alemberts *Encyclopédie*.

republic' he suggests that 'if one does no more than this, it will all be more appearance than reality'. To make that ideal a reality, a powerful government is needed.³⁶⁹ [...] Rousseau here provides a modern explanation of the police power. Government must be equipped with extensive powers of regulating, guiding, and controlling precisely for the purpose of being able to realize the general will [...].³⁷⁰

Rousseaus begrep om folkeviljen står helt sentralt i hans forfatterskap, men det har i flere sammenhenger kommet til å skygge for at han altså samtidig la til grunn at regjeringens og forvaltningens funksjon ikke kun er å realisere denne folkeviljen. Uten en politiforvaltning basert på egne former for styringsrasjonalitet, som evner å se til at folkeviljens allment uttrykte ønsker faktisk får virkning i befolkningen, vil disse forbli lite annet enn idealer.

I de tyske statene ble det fra 1770-tallet tatt til orde for at politisystemets formål og funksjoner måtte innskrenkes til bare å gjelde sikkerhet. Dette forbindes særlig med publiseringen av Johan Stephan Pütters *Institutiones iuris publici Germanici* i 1770 og Carl Gottlieb Svarezs arbeider på 1790-tallet.³⁷¹ Pütter og Svarez' bidrag, sammen med vedtagelsen av ALR (Allgemeine Preussische landrecht fra 1794), har av enkelte blitt sett som et gjennomslag for en innsnevring av politiets virkefelt til sikkerhetsoppgaver.³⁷² I § 10 II 17 het det at politiets oppgaver var å sørge for:

[...] Die nöthigen Anstalten zur Erhaltung der öffentlichen ruhe, Sicherheit und Ordnung, und zur Abwendung der dem publico, oder einzelnen Mitgliedern desselben bevorstehenden Gefahr zu treffen [...]».

³⁶⁹ Loughlin (2010). s. 427.

³⁷⁰ Ibid. s. 428.

³⁷¹ Stolleis og Boldt (2012) s. 21 og Pieroth et al. (2014) s. 3.

³⁷² Det ser ut til at Sjöholm (1964) legger til grunn en slik forståelse, se s. 12–13. Auglend (2016) ser ut til å basere seg på Sjöholm. ALR § 10 II 17 har også blitt fremstilt som en «myndighetsbestemmelse» for politiet, se for eksempel Auglend et al (2004) s. 401–402 (gjentatt i Auglend og Meland (2016) s. 611) og Kjelby (2013) s. 241 som fremstiller den som et historisk utgangspunkt for politiets «generalfullmakt», som en «fullmakt til å iverksette de tiltak som er påkrevd for å opprettholde den offentlige ro og orden». I Auglend (2016) legges det til grunn lignende forståelser, se s. 32–33. Jeg har tidligere kritisert slike måter å forstå ALR § 10 II 17 på, se Heivoll (2013) s. 329–330.

Men ALR inneholdt også bestemmelser som ga politiet velferdsoppgaver,³⁷³ og representerte ikke noe gjennombrudd for en alminnelig innsnevring av politiets virkefelt til sikkerhetsoppgaver i tiden rundt 1800, verken i eller utenfor Prøyssen.³⁷⁴

Selv om ALR ikke førte til noe klart gjennomslag for en slik innsnevring av politivirksomhetens funksjoner, ble spørsmålet om avgrensning av politiets virksomhet og ikke minst vis-a-vis justisens virksomhet, stadig mer sentralt i det tyske området. Spørsmålet var om politisystemet var underlagt judisiell kontroll, i så fall på hvilke punkter og i hvilken grad. Dubber (2005) hevder at behovet for å sondre mellom kriminalforbrytelser og politiforseelser vokste frem på en tid hvor politireguleringene og antallet politiforseelser, sammen med prosessformer og institusjoner til å håndheve dem, økte voldsomt.³⁷⁵ Han mener at dette førte til jurisdiksjonskonflikter vis-a-vis det tradisjonelle justisapparat, med et påfølgende økt behov for å skille mellom kriminalforbrytelsene, som skulle høre til den tradisjonelle justis, og politiforseelsene, som hørte til politisystemet.³⁷⁶ Det kan likevel ikke sies å ha vært utviklet noen felles klare definisjoner av forholdet mellom politisaker og justissaker på 1700-tallet, noe som medførte en betydelig grad av rettsusikkerhet.

I tysk politivitenskap kom fra denne tiden forsøk på en gradvis utdefinering av velferdsdimensjonen fra politibegrepet. Stolleis og Boldt (2012) fremhever Joseph von Sonnenfels som en viktig overgang, idet han betonet sikkerhet og ikke lenger velferd som politiets formål. Men noen helt klar avgrensning av politiet kom heller ikke her.³⁷⁷

I den politiske filosofien søkte man også å omdefinere politiets formål og innskrenke dets virkeområde. Et særlig viktig bidrag i så måte kom med Kants kritiske filosofi, og særlig hans *Metaphysik der Sitten* fra 1797.³⁷⁸ I denne fremstillingen hevdet Kant at Suverenen («Der Beherrscher») ikke bare er suveren basert på lov (rett), men også fordi han «eier» landet og folket («Obereigentümer»)³⁷⁹ Suverenen eier landet og folket fordi han må ses som deres «Oberbefehlshaber».³⁸⁰ Som Oberbefehlshaber styrer

³⁷³ Se Pieroth et al (2014) s. 3.

³⁷⁴ Se Stolleis og Boldt (2012) s. 9–10.

³⁷⁵ Se Dubber (2005) s. 75.

³⁷⁶ Ibid.

³⁷⁷ Mohl ses gjerne som den siste store politivitenskapelige forfatter, se Stolleis og Boldt (2012) s. 12 og Loughlin (2010) s. 431.

³⁷⁸ Kant, Immanuel (2006). *The metaphysics of Morals*, Cambridge: Cambridge University Press.

³⁷⁹ Se nærmere i Heivoll, Geir (2014). «Sondringen mellom kriminalforbrytelser og politiforseelser: Getz, straffelovkommisjonen og etableringen av en ny strafferett», i: Flaatten, Sverre og Heivoll, Geir (2014). *Straff, lov, historie: historiske perspektiver på straffeloven av 1902*, Oslo: Akademisk Publisering/Dreyer Forlag.

³⁸⁰ Ibid.

han landets politi og dette politiet skal ifølge Kant nøye seg med å forvalte «offentlig sikkerhet, bekvemmelighet og anstendighet»:³⁸¹

[...] On this supreme proprietorship also rests the right to administer the state's economy, finances, and police. Police provide for public *security, convenience, and decency*; for, the government's business of guiding the people by laws is made easier when the feeling for decency (*sensus decori*), as negative taste, is not deadened by what offends the moral sense, such as begging, uproar on the streets, stench, and public prostitution (*venus volgivaga*).³⁸²

Kant mente at de offentlige myndigheters oppgave med å styre folket gjennom lov og rett ville bli enklere når følelsen av anstendighet (*sensus decori*), som en «negativ smak», ikke blir ødelagt av det som støter den moralske følelse, slik som tigging, oppløp i gatene, stank og offentlig prostitusjon. Kant reduserte her politiets formål, funksjoner og oppgaver langt på vei til en støttefunksjon for justisen. Men ikke bare det, Kant brøt med den dominerende aristoteliske politiforståelsen på flere grunnleggende punkter, særlig med den gamle eudaimoniatenkningen; altså at staten har et formål, som politiet i siste hånd skal virkeliggjøre. Dette var en grunnleggende kritikk av den gamle forståelse av *ius politiae*, hvor fyrstens formål helliget nærmest ethvert middel. All den tid politiembetene utledet sin myndighet direkte fra fyrsten eller kongen, ble denne måten å legitimere politiets virksomhet på hos Kant med det grunnleggende problematisert. Men til tross for innskrenkningen av politiets område opprettholdt Kant likevel, som Rousseau, en forestilling om politiet som et eget regjeringssystem, ved siden av lov og rett. Heller ikke Kant overkom med det den prinsipielle spenningen mellom politiets og justisens rettshåndhevelse.³⁸³

Tyske forståelser av politi kom til å bli viktige for dansk-norske forfattere fra slutten av 1700-tallet,³⁸⁴ og som i de tyske statene ble særlig Kant en ruvende skikkelse.³⁸⁵

³⁸¹ Ibid.

³⁸² Kant (2006) s. 100.

³⁸³ Dette forholdet mellom Kants forståelse av rett og politi har vært oversatt av flere kommentatorer, se for eksempel Church, Jeffrey (2013). *The Political Cultivation of Moral Character: Kant on Public Moral Feeling as a Precondition for Right*, Polity vol. 45, issue 1.

³⁸⁴ I samme retning, se Christensen (2012) s. 35.

³⁸⁵ I noen grad påvirket av Kant utviklet også J. G. Fichte (1762-1814) en forståelse av politibegrepet og sondringen mellom politi og justis, se Fichte, J. G. (2000/1796-97): *Foundations of Natural Right According to the Principles of the Wissenschaftslehre*, Cambridge: Cambridge University Press s. 254 f. For Fichte hadde politi to sentrale funksjoner, nemlig beskyttelse mot fare og omsorg for den alminnelige sikkerhet, samt ansvaret for å håndheve retten, se Kneemeyer (2011) s. 116. Fichtes politiforståelser påvirket også danske og norske

Dette gjaldt både for den naturrettslig orienterte rettsvitenskapen, og for den mer positivrettslig orienterte. I den naturrettslige delen av dansk-norsk rettsvitenskap kom et klart brudd med tidligere politiforståelser med professor J. F. W. Schlegels fremstilling *Naturrettens eller den almindelige retslæres grundsætninger* fra 1798.³⁸⁶ I denne fremstillingen la Schlegel nærmest ordrett til grunn Kants politiforståelser. Som Kant ville Schlegel basere retten på «Reene fornuftsbegreper». Det var kun slike begreper som kunne danne grunnlag for moralske grunnsetninger, og som man med det kunne basere retten på.³⁸⁷ Dette medførte at materielle begreper forbundet med tid og sted falt utenfor rettsvitenskapen og retten. Én slik type materielle begreper var forbundet med politikken, en annen type fantes på det område Schlegel, på nøyaktig samme måte som Kant, kalte «velanstendighetens område»:

Fra Retsreglerne maae og adskilles Velanstendigheds-Reglerne (regulae decori). De foreskrives os egentlig hverken af Forstanden eller Fornuften, men af Dømmekraften (judicium) og staae ligesom midt imellem Dyds-Forskriftene (regulae honesti) og Retferdighedens (regulae justii). [...].³⁸⁸

Og videre:

[...] Denne Videnskab, som man kunde kalde Sædelæren, fordi den gaaer ud paa det Udvortes Forhold, paa Sæderne (mores) i Steden for at man pleier at tillegge Dydelæren dette Navn, er, uagtet den er væsentlig forskiellig fra Retslæren, dog af foranførte Aarsag af stor Nytte for de Lovkyndige. Ikke desto mindre ligger den hidindtil ganske udyrket; hvortil Aarsagen er, at dens Principier vanskelig udfindes.

1. Anm. Kants Kritik der praktischen Urtheilskraft indeholder de første Grundprincipier til denne Videnskab.
2. Anm. Man kan allerede heraf skiønne den væsentlige Forskiel der er imellem en Stats kriminelle Love og dens Politielove, en Forskiel, som man

jurister på denne tiden, for eksempel Anders Sandø Ørsted, se Hauge, Ragnar (1996). *Straffens begrunnelser*, Oslo: Universitetsforlaget s. 140 om Ørsteds forhold til Fichte.

³⁸⁶ Schlegel, J.W.F (1798). *Naturrettens eller den almindelige retslæres grundsætninger*, København: J. F. Schultz og Heivoll (2014).

³⁸⁷ Se Heivoll (2014) s. 319 f. med videre henvisninger.

³⁸⁸ Schlegel (1798) s. 12.

hidindtil vel har dunkelt følt, men ingen vidst tydelig at udvikle. Herom meere i Statsretten.³⁸⁹

I statsretten skrev han så, omtrent avskrift av Kant:

Regenten maa ligeledes være beføiet til at treffe saadanne Politieforanstaltninger, hvorved den offentlige Sikkerhed, Bekvemmelighed og Velanstendighed fremmes (jus politiae). Han bør derfor ikke tilstæde Tiggerie, Larm og Opløb på Gaden, Offentlig urenlighed, vellystens skamløse Udøvelse o.s.v for at ikke den med den moralske følelse så nær beslegtede velanstendighedsfølelse (sensus decori) rent skal uddøe, og Forbrydelser i den grad tage Overhaand, at Justisen forgieves Opløfter sin Arm mod Missæderen, og ser sig udav Stand til at sette Borgerne i Sikkerhed for personlige Angreb.

Se Kants Rechtslehre s. 185–188.³⁹⁰

På denne bakgrunn la Schlegel til grunn at det måtte sondres mellom rettsplikter og overtredelse av disse, de egentlige rettskrenkelser, og krenkelser av andre typer plikter av materiell karakter – altså tids- og stedsbundne plikter, som måtte følge av skikk og sed:

Da ved deres Overtredelse ingens udvortes Frihed umiddelbart krenkes, saa kan i den naturlige Stand ingen ved udvortes Magt tvinges til deres Efterlevelse; men i det borgerlige Selskab kan de desuagtet omgierdes med forholdsmessige Politie-Straffe, forsaavidt en fuldkommen Tøilesløshed i Henseende til dem vil nødvendigvis hyppig fremkalde Misgierninger, og saaledes bringe den offentlige Sikkerhed i øiensynlig Fare.³⁹¹

Og et annet sted la han til grunn at:

Lovenes forsetlige Overtredelser kunne inddeeles i virkelige Forbrytelser (delicta vera) og Politieforseelser eller politiske Forbrydelser (quasi delicta) ligesom det enten er en evig gieldende Lov eller alene en temporair Politielov, der er bleven overtraadt.³⁹²

³⁸⁹ Ibid. s. 12–13.

³⁹⁰ Ibid. s. 138.

³⁹¹ Ibid. s. 12–13.

³⁹² Ibid. s. 116.

Ifølge Schlegel skulle rettskrenkelsene reguleres i kriminallovgivningen og det var justisen som skulle forfølge og pådømme dem, mens politiforseelsene, som altså egentlig ikke var rettsbrudd, måtte høre til politireguleringer og håndheves av politiet.³⁹³

Schlegels og andre forfatters naturrettslige forståelser av politi ble snart møtt med kritikk av forfattere som la til grunn mer positivrettslige og pragmatiske forståelsesmåter. Juristen, embetsmannen og politikeren A. S. Ørsted hadde selv vært kantianer, men ble gradvis det sentrale navn i den nye form for rettsvitenskap som utviklet seg i tiden før og etter 1800.³⁹⁴ Flere steder ga Ørsted uttrykk for en skepsis til å fundere politimyndighet utelukkende i naturrettslige argumenter og til å sondre for skarpt mellom justis og politi. Politiets virksomhet og myndighet måtte i stedet utledes av den positivt gitte regulering.³⁹⁵ I 1817 publiserte Ørsted en anmeldelse av Anselm v. Feuerbachs *Revision der Grundsätze und Grundbegriffe des positiven peinlichen Rechts* utgitt 1799-1800,³⁹⁶ hvor han ga uttrykk for at Feuerbachs skarpe sontring mellom de egentlige straffbare handlinger, som innebar umiddelbare rettskrenkelser, og de middelbare politiforseelsene som bare skapte fare for rettskrenkelser, kanskje kunne ha noe for seg i teorien, men ikke lot seg gjennomføre i praksis.³⁹⁷ Og også senere ga han uttrykk for lignende synspunkter. I en anmeldelse av J. F. E Lotz' *Über das Verhältnis der Polizei zur Criminaljustiz* fra 1824 avviste Ørsted Lotz' oppfatning om at strafferetten er retroaktiv og hører til justisen, mens det preventive hører til politiet.³⁹⁸ I 1828 argumenterte han for at grensen mellom kriminal- og politisaker var flytende, fordi det etter foreliggende reguleringer og praksis ikke fantes noe «fast skjælnemærke» mellom dem.³⁹⁹ I praksis ble noen kriminalsaker behandlet som politisaker, og et demarkasjonskriterium som straffens størrelse kunne heller ikke brukes til å skille justissaker fra politisaker, da politiet i noen saker utmålte omtrent

³⁹³ Schlegel ble ikke alene om slike forståelser. Fremtredende jurister som Bornemann skrev om politi langs lignende linjer, se nærmere i Heivoll (2014) s. 322–323.

³⁹⁴ Se nærmere om Ørsteds betydning for norsk rettsutvikling i alminnelighet i Nygard, Mons Sandnes: «Ørsted og norsk rettsutvikling», i: Ditlev Tamm (red.) (1980): *Anders Sandøe Ørsted 1778-1978*, København: Juristforbundets Forlag s. 149 f.

³⁹⁵ Se for eksempel *Juridisk tidsskrift* bind I (1820) s. 400–408 og bind VII 2 (1824) s. 1–44.

³⁹⁶ Se nærmere om Ørsteds forståelse av forholdet mellom justis og politi i Stevnsborg, Henrik (2014). «Begrebet politisager i dansk rett», i: Flaatten og Heivoll (2014) s. 299–300. Feuerbach var påvirket av både Kant og Fichte. Han var kantianer særlig i det at han la til grunn et klart skille mellom rett og sedelighet. Ut over dette var Feuerbach i stor grad orientert mot en forståelse av justis og politi basert på den positivt foreliggende rett, se Hauge (1996) s. 128.

³⁹⁷ Ørsted, A. S. (1817). *Eunomia, eller Samling af Afhandlinger, henrørende til Moralphilosophien, Statsphilosophien og den Dansk-Norske Lovkyndighed* II s. 183 og Stevnsborg (2014) s. 299–300.

³⁹⁸ Ørsted, A. S. (1824). *Juridisk tidsskrift* 8. bd., 2 hefte s. 29 og Stevnsborg (2014).

³⁹⁹ *Ibid.*

like streng straff som justisen, mente Ørsted. Selv om Ørsted slik stadig argumenterte i retning av en mer positivrettslig politiforståelse, var det først og fremst problemene forbundet med å legge de naturrettslige prinsipper til grunn i praksis han fremhevet: man kunne ikke legge til grunn noe skarp skille mellom justissaker og politisaker, fordi dette ikke ble gjort på noen gjennomført måte i foreliggende reguleringer og praksis. Han gikk ikke særlig i rette med de filosofiske begreper som Schlegel og andre la til grunn for sondringen. Sondringen mellom justis- og politisaker ble med det lagt til grunn, samtidig som Ørsted mente at det måtte bli opp til lovgiver og praksis å avgjøre hvor grensene skulle trekkes i praksis. På denne måten overlot Ørsted i realiteten til de styrende myndigheter og det praktiske rettsliv å definere sondringen mellom justis og politi, og hvilke praktiske konsekvenser det skulle få om en straffbar handling falt i den ene eller andre kategori.

Forståelsen av politi, politiets formål og virksomhet gikk på denne måten gjennom endringer mot slutten av 1700-tallet, drevet frem dels i praksis, dels i teori. Men både i teori og praksis opprettholdt man altså forestillinger om et politisystem adskilt fra justisen, og endringene må ikke forstås slik at politiets faktiske virksomhet og myndighet gikk gjennom tilsvarende endringer. I de tyske statene var både selve politiforståelsen og politisystemet fortsatt preget av de samme typer kjennetegn som på begynnelsen av århundret. Slik ble det i stor grad også i Danmark-Norge. Franske og tyske forfatters politiforståelse fant veien til dansk-norsk embetsmannselite, og bidro som vist til å utvikle nye måter å forstå politi og forholdet mellom politi og justis på. Men selv om politiforståelsen slik kom i endring, førte ikke dette til særlige endringer i selve politisystemet, verken i reguleringer, praksis eller teori. Opplysningsforfatterne hadde selv opprettholdt forestillinger om en politivirksomhet adskilt fra lov, rett og justisens virksomhet. Det tidlige 1700-tallets politireguleringer var fortsatt både grunnleggende og sentrale på begynnelsen av 1800-tallet, justis og politisaker hørte fortsatt prinsipielt til ulike forvaltnings- og sanksjonssystemer (selv om de i praksis fløt over i hverandre), politibegrepet var fortsatt vidt og vagt, og forfatterne som forsøkte å bestemme politirettens område hadde fortsatt store problemer med å finne dennes grenser, for eksempel mot justisen.⁴⁰⁰

⁴⁰⁰ Se Supphellen (1987) s. 166: «Kvar grensa gjekk mellom politisaker og justissaker vart aldri heilt klårt».

6.5 Politibetjenter som rettshåndhevere

Med oppkomsten av en politiinstitusjon oppstod det også en ny yrkeskategori: politibetjent. Politiembetsmennene og byene trengte mennesker til å ta seg av mer praktiske sider ved politivirksomheten. Her ser vi igjen noe av den nære forbindelse mellom statlig politistyring (gjennom embetsmennene) og lokal byforvaltning: politimestrene ansatte sine underordnede betjenter, mens politikommisjonen godkjente ansettelsen og tok betjentene i ed.⁴⁰¹ På landet var det fogder og lensmenn som skulle stå for dette. Men selv om politibetjentene var underlagt politimesteren i tjenestlige forhold, ble de regnet som kommunale funksjonærer og fikk sin lønn fra bykassen.⁴⁰²

Selve driften av politivirksomheten var med våre øyne lite profesjonell. Politibetjentenes virksomhet var krevende og verken tilliten eller respekten i lokalbefolkningen var alltid så stor.⁴⁰³ Politibetjentene arbeidet som regel mest på dagen, og først og fremst med oppdagelse og undersøkelse av politiforseelser og justisforbrytelser.⁴⁰⁴ På natten var det vekterkorpset som hadde ansvaret for å patruljere i gatene og overvåke ro, orden og sikkerhet, samt forfølge overtredelser av politireguleringene og justisforbrytelser som de måtte komme over.

Politireguleringene var i hovedsak rettet til politimesteren og embetsmennene, men noen reguleringer berørte så vidt politibetjentenes virksomhet.⁴⁰⁵ I 1701-forordningen post I § 2 fremgår det at politibetjentene plikter å «flittig oppasse og agtgive» at befolkningen følger politireguleringene og melde eventuelle overtredelser til politimesteren. At dette ikke kunne være absolutte plikter, fremkom for eksempel i reskript av 31. august 1770, hvor det het at politiet er til «mere for at rette end at forarme Forbryderne, samt mere for at forekomme, end at straffe Forbrydelser, og at det overalt bør øves heller ved mindelige Advarsler end ved Overrumplinger».⁴⁰⁶ Men selv om disse reguleringene for så vidt rettet seg mot politibetjentene var det altså i

⁴⁰¹ Se politianordningen 1701 post 1, § 3, instruks 9. desember 1746 § 20 og 5. juni 1776 § 3, samt anordning 12. februar 1745 post 1 § 3. Se også politilovkomiteen av 1912 s. 6 som viser til at både magistrat og stiftsamtmann ved noen tilfelle skal ha vært involvert i ansettelsen, men at normalordningen var at politimestrene selv stod for ansettelse og de tjenestlige forhold for betjentene.

⁴⁰² Se politilovkomiteen av 1912 s. 6 f.

⁴⁰³ Se Valen-Sendstad (1953) s. 98 f.

⁴⁰⁴ Ifølge Stevnsborg (2010) var det ansatt 14 personer ved København politikammer på begynnelsen av 1700-tallet, og på slutten av 1700-tallet var antallet steget til 36.

⁴⁰⁵ Se for eksempel instruks av 31. desember 1800 om politibetjentenes beføyelser og plikter, som gir rett til å anholde, men arrest krever beslutning fra politikammeret.

⁴⁰⁶ Se slik også Auglend (2016) s. 349.

realiteten først og fremst gatevekkerne som stod for patruljetjenesten. Det fantes ikke noe særlig utviklet gatepoliti. Det vokste gradvis frem først på 1800-tallet.⁴⁰⁷

I hovedsak var det politimesteren (fogdene og lensmennene på landet) som hadde ansvar for de tjenestlige forhold for de underordnede politibetjenter og som regulerte og styrte tjenesten og fulgte opp betjentenes utøvelse av denne. Men dette skjedde lenge i nært samarbeid med magistraten, som var med på å godkjenne instruksjoner for betjentene.⁴⁰⁸ I en av de første kjente instruksene for politiets betjenter, for betjentene Simon Hoff og Stephan Bagge i Trondheim, fra 15. januar 1742, kan man få et konkret inntrykk av hvilke oppgaver betjentene kunne ha rundt midten av 1700-tallet.⁴⁰⁹

6.6 Sammenfatning

Som forvaltningsinstitusjon vokste politiet i de fleste europeiske land frem fra slutten av 1600-tallet og utover på 1700-tallet. Med Loughlin (2010) og Foucault (2010) kan politiets formelle rolle som rettshåndhevere beskrives som politisk legitimert i forestillinger om universitas, med en myndighet og makt som potentia. Selv om det var nasjonale forskjeller, var det et alminnelig trekk at politiets rettshåndhevelse vokste frem ved siden av justisens rettshåndhevelse, basert på andre former for forståelse av offentlig styring.

Som del av denne felleseuropeiske utvikling ble også det dansk-norske politiet etablert fra 1680-tallet og fremover, som en forvaltningsinstitusjon som skulle drive politivirksomhet basert på politimyndighet. Dette innebefattet håndhevelse av politireguleringer og de såkalte politiforseelser, men også bistand til justismyndighetene. Det ble utviklet et eget domstolsystem for overprøving av politimyndighetenes virksomhet og sanksjoner, og til å avgjøre de mest alvorlige politiforseelsene etter en forenklet prosess.

Som i de tyske områder var politivirksomheten forankret i en kongelig høyhetsrett som så var betrodd politiembetsmenn nedover i systemet og hvor politi var grunnleggende definert ut fra sitt formål. Politi var forstått som en administrativ virksomhet, med funksjoner og oppgaver forbundet med spesifikke utfordringer på bestemte steder til bestemte tider. Politiets virksomhet og myndighet måtte være av en slik karakter at politiet på en mest mulig hensiktsmessig og effektiv måte kunne løse de oppgaver

⁴⁰⁷ Se kapittel 8 og slik også Kjelby (2013) s. 476.

⁴⁰⁸ Se Supphellen (1986) s. 98 f. om instruksjoner.

⁴⁰⁹ Ibid. Instruksjonen er inntatt i boken som vedlegg 4.

politiet skulle løse. Som i de andre eneveldige statene var politiets myndighet basert på forestillingen om *Ius politiae*, hvor det grunnleggende prinsipp var *Ius ad finem*, dat *Ius ad media*. Som Dubber (2005) fremhever om det europeiske politi i perioden:

[...] Police applied to everyone and everything and everywhere. To serve its comprehensive purpose, police was a enormously flexible, and broad, concept. Police was an end, the means to that end, and the institution enforcing the means [...].⁴¹⁰

Dette fikk avgjørende betydning for forståelsen også av politiets myndighet:

Flexibility also meant essential vagueness. A good police required discretion in the policer. He needed to be able to do whatever needed to be done. There could be guidelines, but no firm principles. And the concept of police had to be broad enough to leave room for the sort of on-the-spot judgement that was required in unpredictable situations. Many writers on police attempted a definition of their subject matter. Even more critiqued existing definitions. In the end, not even police science managed to produce a definition of police that was flexible and comprehensive enough without being meaninglessly broad.⁴¹¹

Politiet skulle ikke bare forebygge, avverge og stanse politiforseelser og kriminalforbrytelser, men også håndheve og sanksjonere politiforseelsene. Her skulle politiet selv undersøke saken, tiltale og dømme. I justissaker skulle politiet bistå justismyndighetene i sakens tidligste fase. Politiets rettshåndhevelse var noe annet enn justisens rettshåndhevelse. Mens justismyndighetenes funksjon og oppgave var forbundet med domstolsbehandling av saker om etablerte rettigheter, var politimyndighetenes virksomhet først og fremst forfølgelse og sanksjonering av overtredelser av politireguleringene, politiforseelser, og ble ansett å være basert på andre typer normer og verdier enn justismyndighetenes. Justisens virksomhet var legitimert ut fra forestillinger om en offentlig beskyttelse av borgernes frihetsrom (deres etablerte rettigheter), og om en offentlig virksomhet som med det skulle være bundet til og begrenset av allmenne normer. Politiets rettshåndhevelse vokste frem som en formålsdrevet virksomhet til beskyttelse og fremme av offentlig orden,

⁴¹⁰ Dubber (2005) s. 72.

⁴¹¹ Ibid.

sikkerhet og velferd, hvis funksjoner og oppgaver ble etablert og formidlet rent administrativt. Justismyndighetenes virksomhet var basert på allmenne normer og deres medium var lov og rett (Ius, Recht). Politimyndighetenes rettshåndhevelse var forbundet med det lokale, partikulære og dagligdagse, og med effektivitet og sosial kontroll. Politiets medium var reglementer.

Mot slutten av 1700-tallet førte særlig tyske impulser til diskusjoner og endringer i dansk-norske forståelser av politiets funksjoner og oppgaver. Ønsker om å begrense politivirksomheten til samfunnets sikkerhet, og om en tydeligere grenseoppgang mellom justis og politi begynte å prege også dansk-norske forfattere. Det fantes forfattere som argumenterte fullt ut naturrettslig og bestemte politiets formål, funksjon og myndighet ut fra abstrakte prinsipper og teoremer og trakk opp klare prinsipielle grenser mellom politi og justis, slik som Schlegel og Bornemann. Men slike forståelser kom tidlig til å blande seg med positivrettslige, og stadig flere ble mer orientert mot hva som faktisk stod i de positivt gitte rettskildene, slik som Ørsted. De fleste endte opp med en blanding av politivitenskapelige, naturrettslige og positivrettslige elementer i sin politiforståelse. Dette bidro til at årene frem mot 1814 ble en brytningstid i forståelsen av politi.

Selv om det slik vokste frem ulike nye måter å nærme seg politiets rolle i samfunnet på, skrev alle disse forfatterne fortsatt innenfor et system som var dypt forankret i det gamle skillet mellom justis og politi. Det var således ikke snakk om å overkomme skillet i seg selv. Dette førte til at de stadig mer positivrettslig orienterte forfatterne kom i et dilemma: de skulle legge til grunn et prinsipielt skille mellom justis og politi institusjonelt, materielt og prosessuelt, samtidig som de skulle basere sine forståelser av funksjoner, oppgaver og myndighet først og fremst på positivt gitte kilder. Å skulle opprettholde det prinsipielle i det praktiske viste seg å bli vanskelig, og spenningene mellom denne forpliktelsen på og lojaliteten til det gamle system på den ene side og den praktiske positivrettslig orienterte jus på den andre kom til å prege juridiske forståelser av politi fra denne tiden.

Selv om det vokste frem forståelser av politi som tok til orde for en innskrenkning av politiets funksjoner og oppgaver, og tydeligere bestemmelse av skillet mellom justis og politi, førte altså ikke dette til særlig endring i det politiske og rettslige system i årene frem til 1814. Politiets politiske legitimitet ble formelt preget av det samme system som hadde blitt etablert fra eneveldets første tid, og som hadde vært i utvikling gjennom 1700-tallet. Politiets rettshåndhevelse var noe annet enn justisens virksomhet, selv om de i praksis måtte komme i berøring med hverandre på ulike måter.

De få politibetjentene som var ansatt hos politimestrene var kommunale funksjonærer, under politimesterens instruksjon og veiledning. Deres rolle som rettshåndhevere må forstås i forlengelsen av selve politisystemet og sontringen mellom justis- og politisaker. Betjentene, sammen med vekterne, skulle sørge for å avverge og stanse overtredelser av politireguleringene, men også de mer alvorlige kriminalforbrytelser. Der noen hadde begått slike handlinger skulle de se til at saken ble brakt inn for politimesteren og de øvrige politiembetsmenn ved den lokale politistasjon. Nærmere regulering av politibetjentenes og vekternes myndighet til å vurdere og avgjøre om en politiforseelse eller kriminalforbrytelse skulle forfølges formelt eller ikke fantes det ikke mye av. Dette var noe som særlig ble utviklet på lokalplan.

Kapittel 7 I kontinuitetens tegn, ca. 1814–1850

7.1 Et norsk politi

Den formelle etableringen av en norsk stat 17. mai 1814 førte samtidig til den formelle etableringen av et eget norsk politi. Den øverste ledelse av politiet hadde så langt ligget under den enevelde kongen og hans kanselli, og denne ledelsen ble nå overført til den norske konge og regjering. Politisakene ble først lagt til 2. Departement, men allerede ved etableringen av personalunionen med Sverige ble det opprettet et eget norsk politidepartement (3. Departement).⁴¹² I 1818 ble politi og justis samlet i et felles departement, og i 1831 ble det her opprettet et eget kontor for politisakene, samtidig som saker vedrørende politiembetsverket ble lagt til et annet kontor.⁴¹³

Men selv om den norske (norsk-svenske) kongen overtok som øverste politimyndighet og det ble opprettet en norsk sentraladministrasjon for landets politivirksomhet, forble politiets organisering for det meste som før.⁴¹⁴ Som før var (stifts-) amtmenn formelt overordnet politimyndighet (overøvrighet), og i praksis var det fortsatt politimestre og politiembetsmenn, sammen med fogder, byfogder og lokal administrasjon som hadde ansvaret for politivirksomheten rundt om i landet.⁴¹⁵ Som før var politivirksomheten altså ikke noen fullt ut statlig virksomhet, men i stor grad basert på et samarbeid mellom statlige politiembetsmenn og lokale forvaltningsinstitusjoner; før 1837 med magistraten og etter 1837 med kommunene og kommunenes formannsskap.⁴¹⁶

Overgangen fra enevelde til forfatningsstat medførte heller ikke store endringer for det underordnede politi. I byene var det politimestrene og byfogdene og de andre politiembetsmenn som hadde hovedansvaret for å se til at ro, orden og sikkerhet ble opprettholdt, og som hadde i oppgave å forfølge politiforseelser og bistå justismyndighetene i forfølgelsen av kriminalforbrytelser. Politimestrene og fogdene måtte selv knytte til seg det underordnede tjenestepersonell som måtte være nødvendig for å få disse oppgavene løst, men måtte samtidig forholde seg til kommunene, for eksempel hva gjaldt lønsspørsmål. Det var likevel politimestrene og fogdene som ansatte politifunksjonærer og hadde kontroll med polititjenesten. Politimestrene

⁴¹² Se nærmere Auglend og Mæland (2016) s. 54–55.

⁴¹³ Ibid.

⁴¹⁴ Politilovkomiteen av 1912 s. 11.

⁴¹⁵ Som tidligere var det politimestre kun i de fire stiftsbyene. Om underordnede politiembetsmenn, se resolusjon 9. februar 1815, instruks 10. mars 1820 og resolusjon 29. juli 1829. Se også politilovkomiteen av 1912 s. 11.

⁴¹⁶ Se nærmere i Aschehoug (1897).

regulerte politivirksomheten, og instruerte de underordnede funksjonærer om utøvelsen av denne.

7.2 Det norske politiets formål, funksjon og oppgaver som rettshåndhevere

Et av de vesentlige praktiske resultater av opplysningsforfatterens bestrebelse, var den bølge av forfatninger eller konstitusjoner som så dagens lys i en rekke stater fra slutten av 1700-tallet.⁴¹⁷ I disse forfatningene ble det vedtatt formelle prinsipper og regler for statenes organisering og virksomhet, som skulle binde statsmyndighetene til idealene om folkestyre, maktfordeling og beskyttelse av menneskelige rettigheter.

Men selv om opplysningens forfattere hadde argumentert for folkesuverenitet og lovens forrang hadde de, som vist, samtidig argumentert for et mer eller mindre selvstendig politi, med egne formål og funksjoner og adskilt fra justisen. Dette ser også ut til å ha preget flere av de sentrale forfatningene. Det kanskje mest kjente eksempel er den franske 1791-forfatningen og forarbeidene til denne.⁴¹⁸ Som grunnlag for forståelse av forholdet mellom justis og politi lot konstitusjonskomiteen utarbeide en betenkning. Oppdraget gikk til juristen Adrien Duport, som i sin «Principes fondamentaux de la police et de la justice, présentés au nom du comité de constitution», utviklet en forståelse av politi og justis i tråd med samtidens oppfatninger.⁴¹⁹ Ifølge Duport var politi en selvstendig styringsform, med ansvar for å beskytte de borgerlige rettigheter. Politiets oppgave var å forebygge kriminalitet, gjenopprette orden, samt fange og oppbevare de som forstyrrer samfunnets fred. Politi måtte i denne forbindelse ofte handle raskt og basert kun på mistanker. Justisens oppgave derimot var å håndheve retten etter på forhånd fastsatte former.

Den norske staten som ble formelt etablert i 1814 ble også en forfatningsstat, formelt forankret i en skreven konstitusjon, Grunnloven av 17. mai 1814.⁴²⁰ Grunnloven inneholdt prinsipper og normer for den norske statens organisering, virksomhet og myndighet. Ifølge Grunnloven skulle staten bestå av tre statsmakter: konge og regjering, Stortinget og domstolene. Men loven sa fint lite om hvor i dette systemet politi skulle høre hjemme. Paragraf 17 nevnte «politi» som et av de områder hvor kongen hadde en viss lovgivningsmyndighet, eller rettere: anordningsmyndighet, men

⁴¹⁷ Se nærmere Michalsen (2011) kapittel 5.

⁴¹⁸ Den franske 1791-forfatningen ble senere en modell for blant annet den norske forfatningen fra 1814, se Michalsen (2011) s. 304.

⁴¹⁹ Se Adrien Duport: «Principes fondamentaux de la police et de la justice, présentés au nom du comité de constitution» Art. 17–19.

⁴²⁰ Endret i forbindelse med personalunionen med Sverige den 4. november 1814.

ut over det var det lite å finne i selve konstitusjonen om politi. Noen utredning om politiet ble heller ikke lagt frem for den norske konstitusjonsforsamlingen, og det er lite å finne om politi i de sentrale grunnlovsutkastene.⁴²¹ Så hvor plasserte grunnlovsforfatterne politi i forfatningen?

Som vist var politibegrepet på begynnelsen av 1800-tallet vidt og vagt, og det ble fremstilt basert på politivitenskapelige, naturrettslige og positivrettslige forståelsesmåter. Selve politibegrepet, forståelsen av politiets virksomhet og myndighet befant seg i en brytningstid. Noen felles og klart avgrenset definisjon av politi var det således vanskelig å finne på denne tiden.

Men det betyr ikke at det ikke fantes felles grunntrekk i politiforståelsen. Tvert om fantes det flere forståelser som gikk igjen, og det mest sannsynlige er at forfatterne av Grunnloven var påvirket av de felles oppfatninger som hadde preget den dansk-norske styrende elite fra slutten av 1700-tallet.⁴²²

Det vil si at Grunnlovens forfattere etter alt å dømme la til grunn at politiet som før skulle forankres i kongen, og det som nå ble kalt «den utøvende makt». Men politi ble i liten grad forstått som legitimert i forestillinger om societas, som en prinsipielt *regelbasert* virksomhet. Politi ble forstått som en *formålsstyrt* og *administrativt* definert virksomhet med formål å opprettholde og fremme politien rundt forbi i landets byer. Som en slik styringsvirksomhet ble politi forankret i den (norsk-svenske) kongemakten og øverste administrative organer, men da, med Loughlin (2010):

[...] by exploiting the residue of lordship contained within the modern concept of rulership. The king's traditional title of *Dominus rex* had incorporated an amalgam of feudal and regal rights and these collectively made up the prerogative powers of the ruler. In the course of modernization, these prerogative powers of the king were subject to a series of restrictions imposed by constitutional settlements. But even within modern constitutional frameworks, these limitations were never entirely comprehensive. [...].⁴²³

I norsk sammenheng fant noe tilsvarende sted, slik at den norske forfatningsstatens politi først og fremst ble til: «[...] in the residue of lordship contained within kingship

⁴²¹ «Politisager» er nevnt i Adler og Falsens utkast § 183. I konstitusjonskomiteens første grunnlovsutkast forekommer også ordet «politi», se Auglend (2016) s. 33–34.

⁴²² Dette politisystemet hadde i stor grad blitt definert av den styrende elite, se Christensen (2012) s. 44.

⁴²³ Loughlin (2010) s. 376.

and whose modern workings have exploited the underlying idea of kingship as pastorship. [...]».⁴²⁴ Det kan kanskje sies at politiet ble formelt forankret i Grunnloven § 3, men da ikke først og fremst legitimert basert på forestillinger om societetas. Politi ble forstått som en formålsdefinert forvaltningsvirksomhet forstått som universitas, som en faktisk evne til å sørge for å opprettholde samfunnets sikkerhet, orden og velferd og til å se til at den nye statens prinsipper og normer fikk gjennomslag i praksis.

Denne forståelsen støttes av det som fremkommer om politi i det første store lovgivningsarbeid som den nye norske staten satte i verk. I tråd med tidens ånd hadde grunnlovsforfatterne sett for seg at det også i Norge skulle lages alminnelige lovbøker som skulle dekke alle rettsområder.⁴²⁵ Ifølge Grunnloven § 94 skulle Stortinget vedta alminnelige lovbøker, slik som ALR i Prøyssen og Napoleons lovgivning i Frankrike. Det skulle utarbeides en sivillovbok, men også en lovbok for kriminal- og politireguleringene, med egne rettergangslover. Men de ambisiøse planene viste seg vanskelige å gjennomføre i praksis. Chr. Krogh hadde fått i oppdrag å utarbeide sentrale deler av lovbøkene, men døde i 1828, uten å etterlate seg materiale som kunne brukes til ny lovgivning. Samme år, den 22. november 1828, ble det derfor oppnevnt en lovkomité med mandat til å utrede en kriminallov og en alminnelig lov om politiovertredelser, hver med tilhørende rettergangslover.⁴²⁶ I komitéen satt flere av de mest fremtredende jurister i den tidlige norske embetsmannsstaten. Komitéen bestod av høyesterettsjustitiarius C. M. Falsen, overrettsjustitiarius J. C. Berg, sorenskriver B. Morgenstjerne og statsråd J. H. Vogt. Etter at Falsen og Morgenstjerne døde, og Berg og Vogt gikk ut av komitéen (i hhv 1835 og 1836), ble høyesterettsassessor J. H. Rye og ekspedisjonssekretær C. Arntzen oppnevnt i deres sted.⁴²⁷ Det var Falsen som fikk oppgaven med å lage utkast til en alminnelig politilov. Han utarbeidet, til dels i samarbeid med Vogt, grunntrekkene til en alminnelig politilovgivning.⁴²⁸ Falsen skrev i denne forbindelse også en ganske utførlig «Avhandling om politivesenet» hvor han tok for seg forståelsen av politibegrepet, politivirksomhet og forholdet mellom politi

⁴²⁴ Ibid. s. 407.

⁴²⁵ Se nærmere Sandvik, Hilde og Michalsen, Dag (red.). (2013). *Kodifikasjon og konstitusjon*. Oslo: Pax Forlag.

⁴²⁶ Lovkomitéens mandat, samt *Motiver til det i Aaret 1832 udgivne Forslag til en Lov for Kongeriget Norge angaaende Forbrydelser* 1835 s. 2. Schweigaard, A. M. (1844): *Commentar over Den Norske Criminallov*, Christiania: Johan Dahls Forlag gir en oversikt over arbeidet med kriminalloven og kildene som ble til i denne forbindelse, se også Skeie, Jon (1937): *Den norske strafferett. Den alminnelige del*, Oslo, med historiske perspektiver.

⁴²⁷ Se Heivoll (2014) s. 326–327.

⁴²⁸ Se nærmere Valen-Sendstad (1953) s. 166–170 og Heivoll (2014) 328.

og justis. I denne avhandlingen fremstår Falsen som dypt forankret i samtidens politiforståelser. Ordet «politi», skriver Falsen, vil alltid «[...] blive et ubestemt Ord, som kan forklares paa mange Maader», så: «[...] Af det som fremgaar under dets navn, at udlede hvad det skal være, er umuligt. Thi hvor meget og hvor mange Slags er ikke det, som staar under dets Navn!». ⁴²⁹ Og om man ikke en gang kan bli enige om hva som faktisk menes med ordet politi, «[...] hvorledes skulde man da blive enige om hva det bør være?», spør Falsen retorisk. ⁴³⁰ Han tar for seg ulike måter man kunne tenke seg å definere politi på, men finner at det «her overalt mangler Streng bestemthed, og at der i de angivne begreber paa en Gang angive dels for meget, dels for lidt». ⁴³¹ All den tid oppgaven var å lage utkast til en alminnelig politilovgivning måtte han nå likevel finne en måte å forstå politibegrepet på, og han nærmet seg en definisjon han selv mente måtte legges til grunn, ved å ta utgangspunkt i de grunnleggende statsrettslige kategorier:

Politie, som en Befordrerende af alt godt, hvorfor man saa gerne pleier at ansee det, kan være ligesaa virksomt i det huuslige Selskabs snevre Kreds, i andre blot for særegen Øiemed oprettede Selskaber, kan ligesaa godt udøves af Huusfaderen eller af Medlemmer i disse Selskabe, som af Overherren i det store Statsselskab. Men kun i denne sidste Betragtning, og forsaavidt Politiet er Gienstand for den højeste Magt, kommer det her an paa at bestemme dets Begreb [...]. ⁴³²

Som Schytte og Nørregaard hadde gjort noen år tidligere, tok også Falsen utgangspunkt i en analogi fra «det huslige selskap» og «husherren» når han skulle definere politi. Falsen beveget seg så fra husherren i det huslige selskap via selskaper etablert til visse formål til staten som et selskap styrt av «Overherren». Og som det også hadde vært vanlig å mene, så Falsen «Politie» som «en befordrened af alt godt». Dette var et markant uttrykk for en forståelse av politivirkosomhetens politiske legitimitet som *universitas*, hvor politi med Loughlin (2010) ble en virksomhet «[...] in which the corporate body acquires some of the qualities attributable to persons

⁴²⁹ Falsen, Christian Magnus, *Afhandling om Politievæsenet*, L.C.M. Falsens papirer; Universitetsbiblioteket i Bergen, ms. 176 A. s. 1.

⁴³⁰ Ibid.

⁴³¹ Ibid.

⁴³² Falsen, ms. 176 A, hefte 4 s. 3-4.

[...]» og «[...] an association of persons established to pursue a common purpose [...]».⁴³³

Falsen plasserte overherrens politimyndighet i hendene på «den høieste Magt i Staten»:

Ved Overdragelsen af den høieste Magt i Staten bliver sammes Ihændehaber forpligtet til og berettiget til at drage Omsorg for Afværgelsen af tilkommende almenskadelige Onder i Statens Indre d.e. at forvalte Politiet. Denne den høieste Magts Ret heder Politimagt, Politihøihed, Regierings Ret i meest indskrænket Forstand. I den indeholde alle Rettigheter, som udfordres til Politiets Virksomhed.⁴³⁴

Om denne politimaktens funksjoner og oppgaver sa Falsen at:

[...] et godt Politis hovedomsorg bestaar i uafbrudt Opmærksomhed paa Farer og Hindringer for den almindelige Sikkerhed og Velfærd [...].⁴³⁵

For Falsen var politi i videste forstand regjeringens rett til å «avverge tilkommende allmennskadelige onder i statens indre», nærmere bestemt farer og hindringer for statens indre sikkerhet og velferd. I Falsens begrep om politi rommes slik store deler av statens indre forvaltning, og med det også den virksomhet som drives av politiembetene i byene. Dette vide politibegrepet gjør at det blir vanskelig å skille mellom regjeringens alminnelige forvaltningsvirksomhet og politi i en snevrere forstand. I så måte var Falsens politiforståelse ganske på linje med forståelsen av politi i andre land på denne tiden. I de tyske statene var det fortsatt på første halvdel av 1800-tallet ikke mulig å skille politi fra annen innenriksforvaltning.⁴³⁶

Med dette begrepet om politi fikk forvaltningen, herunder politiet i snevrere forstand, ifølge Falsen to hovedfunksjoner, nemlig sikkerhet og velferd. Ifølge Falsen kan man med det sonde mellom to hovedtyper politi (etter formål og funksjon):

⁴³³ Loughlin (2010) s. 161. Med analogien fra husfaren og en tilsynelatende forbindelse til den gamle forestillingen om *salus populi*, skrev Falsen seg inn i en lang europeisk tradisjon for forståelsen av politivirksomhetens politiske legitimitet, se Dubber (2005) om dette gamle motivet og forholdet til politi.

⁴³⁴ Falsen, ms. 176 A, hefte 4 s. 7

⁴³⁵ Falsen, ms. 176 A, hefte 4 s. 11.

⁴³⁶ Som før lot politi seg bare definere negativt, som det som ikke var rettspleie, finans- eller krigsforvaltning, se Stolleis og Boldt (2012) s. 13.

sikkerhetspolitiet og velferdspolitiet. Sikkerhets- og velferdspolitiet hadde også funksjoner og oppgaver som rettshåndhevere, og denne rettshåndhevelsen forstod Falsen på tradisjonelt vis i kontrast til justisens rettshåndhevelse:

Politiets Øiemed er at forhindre og afværge ethvert almennskadeligt Onde [...]. Justisens Øiemed er at fastsætte almindelige Grundsætninger, efter hvilke Indvaanernes Rettigheder blive at bedømme og udøve, at bringe disse Grundsætninger i Anvendelse efter Retfærdighedens Regler, og istedet for den udenfor Staten nødvendige Selvtægt at meddele Lovenes hjælp og bistand i Staten. Dens Virkekreds strækker sig deels til enkelte borgeres indbyrdes Stridigheder, deels til utilladte, for Staters Roe og Sikkerhed skadelige, strafværdige Handlinger; den deler sig saaledes i Civiljustits og Criminaljustits. Politiet have indflydelse paa dem begge; men det tilkommer det ei, hvordan at afgjøre Stridigheder, eller at straffe Forbrydelser. Dets Hovedforretning er meget mere i den Henseende ved sine bestræbelser at formindske Justitiens Forretninger.⁴³⁷

Sikkerhets- og velferdspolitiets formål var ifølge Falsen først og fremst å avverge farer og hindringer for den alminnelige sikkerhet og velferd, og skulle slik støtte opp om justisens virksomhet. Men det var justisen som skulle avgjøre tvister av sivil- eller kriminalrettslig karakter.

Falsens forståelse av politibegrepet, politiets formål og funksjoner gir et uttrykk hvordan han forstod politi i tiden etter at forfatningen hadde blitt en realitet. Men Falsen døde i 1830, og etter det ble hans arbeid liggende. Arbeidet med en alminnelig politilovgivning stanset også opp, og det ble ikke vedtatt noen alminnelig norsk politilovgivning, verken for politi i vid eller snever forstand.⁴³⁸

Ifølge Grunnloven § 94 betød dette at den førkonstitusjonelle reguleringen skulle fortsette å gjelde inntil videre, og med det ble det først og fremst de førkonstitusjonelle politireguleringene som fortsatte å være den øverste formelle bestemmelse av politiets funksjoner og oppgaver utover på 1800-tallet. Dette må i seg selv ha bidratt til en betydelig grad av kontinuitet i politiforståelsen.

⁴³⁷ Falsen, ms. 176 A, hefte 4, s. 16–17.

⁴³⁸ Lovkomitéen ble oppløst i 1845.

Som Falsen hadde resten av den første generasjon av norske jurister sin utdannelse fra København, noe som også bidro til kontinuitet i overgangen fra en dansk-norsk til en norsk juridisk teori og praksis. Dette vil si at de første norske jurister, være seg de som var engasjert i lovarbeid og administrative oppgaver, i domstolene eller ved universitetet eller andre steder, var preget av oppfatninger om politi som hadde hersket i København i tiden opp mot 1814.⁴³⁹ Dette vil altså si at de var preget av en blanding av politivitenskapelige, naturrettslige og mer positivrettslig orienterte forståelser. I tradisjonen etter Ørsted ble elementer av den gamle lære om *Ius politiae* og opplysningstidens naturrettslige forståelser blandet med fremvoksende positivrettslig orienterte og mer pragmatiske forståelsesmåter.⁴⁴⁰

I Danmark fikk J.L.A. Kolderup-Rosenvinge (1792–1850) i 1821 ansvar for faget politirett ved Københavns Universitet, og i 1825 utga han – påvirket blant annet av Günther von Bergs store verk *Handbuch des teutschen Polizeyrechts* fra 1809 – boken *Grundrids av den danske politiret – til brug ved forelæsninger*.⁴⁴¹ Men faget ble fjernet igjen allerede i 1839.⁴⁴² Schlegel skal i en betenkning ha uttalt at politiretten ikke var stort annet enn en samling av vilkårlige og til dels temporære bestemmelser, under konstant endring, som ingen kunne lære utenat. Faget egnet seg følgelig dårlig for et juridisk studium.⁴⁴³ I Norge ble politiretten ikke på samme måte løftet frem som et fag med egen lærebok. Politiretten ble likevel viet noe plass i andre sammenhenger. I de første norske statsrettslige fremstillinger finnes det noen uttalelser om politi, og det finnes en del i kriminal- og prosessretten. Fredrik Stang var som Falsen forankret i samtidige politiforståelser, og som Falsen var også han opptatt av politibegrepets ubestemmelighet:

⁴³⁹ Den historiske fremvekst av norsk politirett, i den vide betydningen den hadde på denne tiden, har i liten grad vært gjenstand for historiske studier. Torkel Opsahl er en av få som har skrevet om dette, og også han legger til grunn en stor grad av kontinuitet i overgangen fra den eneveldige administrative rett til den norske fra 1814 og utover på 1800-tallet, se Opsahl, Torkel (1964). *Omveltning og utvikling i den offentlige rett*, Tidsskrift for rettsvitenskap hefte 2-3 s. 261 f.

⁴⁴⁰ Hegels politiforståelse, som ble så viktig særlig i Prøyssen, ser ut til å ha fått lite oppmerksomhet hos norske jurister på første halvdel av 1800-tallet. Kanskje kan dette ha hatt noe med den alminnelige skeptiske innstilling til tysk rettstenkning på denne tiden og som ble uttrykt særlig av Schweigaard. Da denne skepsisen mistet sin kraft fra rundt midten av 1800-tallet, var det andre tyske forfattere norske jurister begynte å se hen til, se Michalsen, Dag (2013). *Norsk rettstenkning etter 1800: tolv studier*, Oslo: Pax Forlag s. 67. Hegels politiforståelse kommer særlig til uttrykk i rettsfilosofien, se Hegel, GWF. (2006) *Rettsfilosofien*, Oslo: Vidarforlaget særlig s. 279–281.

⁴⁴¹ Rosenvinge, J. L. A. (1825). *Grundrids av den danske politiret – til brug ved forelæsninger*, Kjøbenhavn: Gyldendalske Boghandlings Forlag.

⁴⁴² Se Stevnsborg (2010) s. 24–27 og Christensen (2012) s. 43.

⁴⁴³ Stevnsborg (2014) s. 298–299.

[...] Da nu derhos Begrebet om Politie, opfattet fra den blot theoretiske Side, umuligen kan bestemmes med hensyn til eet eneste og constant Characteristicum, efterdi snart Gjenstandens Natur og dens Forhold til Statsformaalet, snart den større eller mindre hurtighed, hvormed Statsforvaltningen i henseende til den maa kunne udøves, snart andre nomothetiske Betragtninger maae bevæge til at ville have den henlagt under Politiet, saa er det ganske forklarligt, hvorledes Begrebet om Politie er bleven opfattet paa saa mange og høist forskjellige Maader, at Definitionerne kunne siges at være utallige.⁴⁴⁴

Men heller ikke for Stang betød dette at begrepet om politi var uten innhold. Ifølge Stang synes man å være enige om at:

[...] Begrebet om Politielovgivningen maa opstilles saaledes, at det er Indbegrebet af de efter sin Natur foranderlige og derfor udenfor den almindelige Civil- og Criminallovgivnings Grændser liggende Lovbestemmelser, der ikke hovedsageligen sigte til at fastsætte, hvad der skal være Ret mellem Mand og Mand, men angaae Opnaelsen af Statens eller en større eller mindre Samling af Statsborgeres almindelige Velvære i retlig, physisk, moralsk eller oeconomisk henseende.⁴⁴⁵

Stangs forståelse av politi var med det ganske så på linje med utbredte forståelser av politi og forholdet til justisen som hersket i samtiden.

I tråd med slike statsrettslige forståelser forfektet blant annet av Falsen og Stang ble den norske kriminal- og prosessretten fortsatt fokusert først og fremst på justisens område og virke. Politiets rettshåndhevelse ble til en viss grad berørt, men da særlig for å trekke grensen mellom justis og politi. I den grad politiet ble berørt var grunnperspektivet en kombinasjon av gamle naturrettslige og positivrettslige perspektiver. I likhet med Ørsted var de sentrale forfatterne likevel ikke enige med de rent naturrettslig orienterte forfatterne, for eksempel flere av de tyske, som hevdet at det måtte trekkes et skarpt skille mellom justissakene og politisakene, og mellom justis- og politimyndighet. Man beholdt sontringen mellom justis og politi, men

⁴⁴⁴ Stang, Friederich (1833). *Chematisk Fremstilling af Kongeriget Norges constitutionelle eller grundlovestemte Ret*. Christiania. s. 448.

⁴⁴⁵ Ibid.

hevdet at noe skarpt skille ikke kunne trekkes, rett og slett fordi de positivt gitte rettskildene ikke la til grunn eller muliggjorde noe skarpt skille. Schweigaard fremholdt for eksempel i sin kriminalrett at:

[...] Forøvrigt forstaar det sig, at det oven angivne Begreb om Politiforseelser i Modsetning til Justisforbrydelser ikke uden mangfoldige Berigtigelser i Enkelthederne kan benyttes som Delingsgrund ved den positivjuridiske Undersøgelse af, hvad der efter vor Lovgivning paa dens nærværende Standpunkt skal henregnes til den ene eller den andre klasse av Overtredelser [...].⁴⁴⁶

Den andre av denne tidens største norske straffe- og prosessforfattere, Peder Carl Lasson uttalte at:

Den naturlige forskjjel mellom de tvende i Overskriften nævnte slags forbrydelser er, at Justisforbrydelser (*delicta vera s: del. contra justitiam*) medføre de virkelige retskrænkelser, hvorimod politiforseelser (*quasi delicta s. del contra politiam*) straffes blot på grund af den anledning, de give til retsbrud [henvisning til Ørsted]. [...] Man kan derfor neppe angive forskjellen annerledes, end at alle strafbare handlinger ere justitsforbrydelser, med mindre de ifølge udtrykkeligt lovbud eller utvilsom analogie skulle eller kunne betragtes som politiforseelser, skjönt man i tvilstilfælde vistnok har nogen veiledning i den ovenfor angivne naturlige forskjjel [...].⁴⁴⁷

Etter en gjennomgang av foreliggende reguleringer og rettspraksis, og med henvisning til Ørsteds kritikk av tysk naturrettslig inspirert teori, la Lasson i sin straffeprosess noen år senere til grunn at:

Man skal endnu til Slutning bemærke, at Begrebet Politiforseelser eller Politisager hos os, som nærmere i den i Forordene paaberaabte Fremstillings Cap. 1 § 5 efter forskjellige Forfattere paaviist, ikke annerledes kan angives, end efter hvad Lovgivningen hertil har henført, og som ingenlunde svarer til

⁴⁴⁶ Schweigaard, A. M. (1860). *Commentar over den norske criminallov*, Christiania s. 13. Schweigaard behandlet politirettens prosessuelle sider i Schweigaard, A. M. (1858). *Den norske Proces*, Christiania. Fremstillingen er fokusert på en systematiserende fremstilling av foreliggende reguleringer og praksis.

⁴⁴⁷ Lasson, P. C. (1848). *Haandbog i Criminalretten*, Christiania s. 248–249.

den naturlige Grændse mellom dette Begreb paa den ene, og Justisforbrydelser eller Justissager paa den anden Side.⁴⁴⁸

Selv om Schweigaard og Lasson avviste de rent naturrettslige forståelsenes skarpe skille mellom justis og politi i sine straffe- og prosessfremstillinger, og hevdet at man måtte holde seg til den positive regulering og rettspraksis når grensen mellom justis og politi skal trekkes, betyr ikke det at politiets funksjoner og oppgaver som rettshåndhevere nødvendigvis ble så mye klarere av den grunn. Den lovgivning som fantes var først og fremst de førkonstitusjonelle politireguleringene, som var laget under et annet politisk regime og som var vidt og vagt formulert. Den rettspraksis som fantes var heller ikke alltid entydig om hva som var politiets oppgaver som rettshåndhevere. Én av årsakene til at det ikke kunne trekkes noen skarp grense mellom justisens rettshåndhevelse og politiets, var da også ifølge Lasson at politiet i realiteten var involvert i justisens virksomhet i kriminalsakenes startfase. Politiets såkalte utenrettslige rettshåndhevelse ble likevel ikke regnet som en del av den egentlige straffeprosess.⁴⁴⁹

Selv om flere sider av politiets rettshåndhevelse slik ble berørt i kriminal- og straffeprosessfaget, var det likevel først og fremst i den *administrative* retten at norske jurister stiftet bekjentskap med politi. Stang foreleste over politirett tidlig på 1830-tallet, før Schweigaard overtok disse forelesningene i 1841 og gjorde dem til en del av administrativ rett.⁴⁵⁰ Schweigaard brukte innenfor denne administrativrettslige rammen en god del tid på politi, og hans måte å nærme seg politiets formål, funksjoner og oppgaver på hadde flere likhetspunkter med Falsens og Stangs forståelser.⁴⁵¹ Også Schweigaard la til grunn et vidt begrep om politi, som omfattet politi i snever forstand, men også en rekke andre forvaltningsområder. Ifølge Schweigaard fantes det i tråd med 1701-anordningens post 2, kapittel 3, et sikkerhetspoliti, et sedelighetspoliti og

⁴⁴⁸ Lasson, P. C. (1868). *Straffeprosessen i dens nyeste Skikkelse og med alt dens Tilbehør efter den norske Lovgivning sammenholdt med Theorierne og Praxis, fremstillet til Veiledning for juridiske Embeds- og Bestillingsmænd samt Studerende, af En, der længe har studeret og practiseret*, Christiania, Th. Steens Forlag s. 316.

⁴⁴⁹ Se Kjelby (2013) s. 586, med henvisning blant annet til Lasson.

⁴⁵⁰ Se Eriksen, Christoffer Conrad. (Under publisering 2017). «Forvaltningsrett som disiplin», i: Heivoll, Geir og Flaatten, Sverre. *Rettslige overgangsformer: politi- og kriminalrett i nordisk rettsutvikling*, Oslo: Akademisk publisering.

⁴⁵¹ Schweigaard, A. M (1841). *Forelesninger over den norske Administrative ret*. Håndskrevet referat, hektografert og oppbevart av Det juridiske fakultetsbibliotek, Universitetet i Oslo. Se nærmere om disse forelesningene i Halvorsen, Marit (2011). *Schweigaard, Aschehoug og prøvingsretten som forsvant: bidrag til utviklingen av læren om prøving av skjønnsmessige forvaltningsvedtak*, Tidsskrift for Rettsvitenskap nr. 1.

velanstendighetspoliti, et sundhetspoliti, et vei- og havne- og vannpoliti, et brannpoliti og et næringspoliti.⁴⁵²

7.3 Politiets myndighet som rettshåndhevere

Grunnloven inneholdt altså ingen bestemmelse som uttrykkelig berørte politimyndighet, bortsett fra § 17, og heller ikke i forarbeidene til loven finnes særlig om dette. Spørsmålet om politiets myndighet må med det forstås langs de linjer som er trukket opp så langt. Som politi i alminnelighet ble politiets myndighet som rettshåndhevere forankret i kongens utøvende makt etter § 3, men ikke først og fremst som potestas. Politimyndighet ble først og fremst en myndighet i betydningen potentia: det var en formålsdefinert myndighet til på mest mulig hensiktsmessige og effektive måter å realisere bestemte typer mål i samfunnet, nemlig orden, sikkerhet og velferd.

I Lovkomitéen skrev Falsen forholdsvis mye om politiets myndighet, og også om politiets myndighet som rettshåndhevere. Særlig i avhandlingen om politivesenet skrev han flere steder om politiets myndighet generelt, og som rettshåndhevere spesielt. Når man skal bestemme politiets myndighet nærmere, altså studere politiretten, måtte man ifølge Falsen først få klart for seg hva som skal menes med politirett. Falsen mente at man kan nærme seg politiretten på to måter. Man kan for det første utlede rettighetene og pliktene av «Politimagts Natur og Væsen» eller man kan ta for seg statens «Positive bestemmelser».⁴⁵³ Ifølge Falsen var en *kombinasjon* som regel å foretrekke.⁴⁵⁴ Fra dette perspektivet inneholder kongens, regjeringens og politimyndighetenes makt «[...] alle Rettigheter, som udfordres til Politiets Virksomhed.»⁴⁵⁵ Falsens forståelse av politimyndighet hviler altså på en logisk deduksjon: av det dels naturrettslig dels positivrettslig pregede begrepet om politiets forankring i den første makt, hvis funksjon er uavbrutt oppmerksomhet på farer og hindringer mot den alminnelige sikkerhet og velferd, følger med logisk nødvendighet visse iboende rettigheter og plikter. Politiet må virke ifølge sin Natur og i kraft av «sin egen Ret».⁴⁵⁶ Men det grunnleggende avgrensningskriterium må ifølge Falsen til syvende og sist være en kombinasjon av politiets naturlige begrep og dets naturlige rett på den ene side og positiv politilovgivning på den andre.

⁴⁵² Ibid. s. 2.

⁴⁵³ Falsen, ms. 176 A, hefte 4 s. 3.

⁴⁵⁴ Ibid.

⁴⁵⁵ Ibid.

⁴⁵⁶ Ibid.

Etter å ha fremholdt at politiets alminnelige oppgave er å ha en uavbrudt oppmerksomhet på farer og hindringer for den alminnelige sikkerhet og velferd, legger Falsen til: [...] og i den hurtigste Anvendelse af de hensigtsmæssigste Midler, til at forhindre og afværge samme [...].⁴⁵⁷ Og et annet sted sier han at:

Politimagten er berettiget til, paa Grund af Politiopsigten at henvende Sin Opmærksomhed paa Opdagelse af enhver Fare som truer Statsborgernes Sikkerhed og Velferd, saa at den kan sættes istand til – ved hurtige Forebyggelsesmidler og Forføininger at afværge samme. Alle de til dette Øiemed teenelige Midler søger det med omhyggelig Undersøgelse at udforske, for i forekommende Tilfelde strax at være bered til at anvende de bedste og virksomste.⁴⁵⁸

Ifølge Falsen hørte det til politimakten såvel utøvende som regulerende og sanksjonerende myndighet, og så vel politiregulering som sanksjonering og håndheving ble definert ut fra sitt formål. Det handlet om myndighet som ifølge Falsen ligger i selve politibegrepet, og ikke om forfatningens maktfordeling eller lignende spørsmål om hva man eventuelt kunne utlede av Grunnloven om politiets myndighet.

Ifølge Falsen måtte politiets utøvende, regulerende og sanksjonerende myndighet avgrenses mot justisens myndighet. Også her fremstår Falsen på linje med samtidens forståelser, hvor spørsmålet om skillet mellom politi og justis var et av de store tema i tiden, særlig i de tyske statene.⁴⁵⁹ Falsen omtaler forholdet mellom justis og politi en rekke steder:

Justitien bestemmes ved almindelige Forskrifter hvad der i forekommende Tilfælde skal være Ret, anvender hine Forskrifter paa disse Tilfælde, meddeler derpaa sine Afgiørelse og sin Dom, og giver denne, naar det behøves, den fornødne Eftertryk, idet den benytter Statens Kræfter til Dommens Fuldbyrdelse. Politiet giver ogsaa Forskrifter, omend ikke saameget for at bestemme Rettigheder, som for at tage bestemte Rettigheder i forsvar mod Indgreb, idet det søger at bortfjerne Anledninger, Tillokkelser og Midler til deres Krænkelse, eller idetmindste at vanskeliggjøre dem. Enhver Hindring for

⁴⁵⁷ Ibid.

⁴⁵⁸ Ibid. s. 7.

⁴⁵⁹ Se Preu, Peter (1983). *Polizeibegriff und Staatszwecklehre: die Entwicklung des polizeibegriffs durch die Rechts- und Staatswissenschaften des 18. Jahrhunderts*, Göttingen: O. Schwartz.

Sikkerhed eller Velfærd i Statens Indre er en Gienstand for Politiets Forordninger, som just av den Grund forandres ved hver nye Erfaring, snart udvides, snart indskrænkes, snart ophøres, snart igjen fornyes. Politilove rette sig efter Tid og Sted. Justitslove, derimod, maae være eensformige, bestandige og uforanderlige [...].⁴⁶⁰

Når det gjelder den utøvende rettshåndhevelsen sier Falsen at politiet:

[...] griber ethvert hensigtsmæssigt Middel for at Giøre Udførelsen af de ved Criminalmagten forbundne Handlinger umulig, eller idetmindste giøre dem yderst Besværlige. Det vaager med utrættelig Opmerksomhed for at hindre Forbrydernes Planer, ødelegge deres Hielpemidler, at lukke deres Tilflugtssteder. Et allerede begyndt Foretagende træde det hurtig og kraftig imod, og bruger de fornødne Tvangsmidler, for at idetmindste de paabegyndte Forbrydelser ikke skal blive fuldførte.⁴⁶¹

Når så en slik handling likevel blir begått forstår Falsen forholdet mellom politi og justis slik:

[...] Saasart en Forbrydelse er begaaet, Hører den under Criminal-Justisen. Politiet har ingen dom at afsige derover. Vel straffer det ogsaa, men dets Straf er mere Renselse end Straf. Hvo som modarbeide de Midler, som det anvende mod Hindringer og farer for Sikkerhed og Velfærd, Hvo som nægter dets til dette Øiemed sigtende Forskrifter Lydighed, giør sig medskyldig i en Forseelse, men ikke i en Forbrydelse. Denne forudsætter directe Krænkelse af Sikkerhedens Øiemed, hvad enten i det Hele eller mod enkelte Medlemmer af Selskabet [...].⁴⁶²

Disse forståelsene av forholdet mellom politiets rettshåndhevelse og justisens rettshåndhevelse var tydelig påvirket av tyske forståelser på denne tiden, for eksempel av Feuerbach som var en av de fremste tyske autoriteter hva gjaldt forståelsen av

⁴⁶⁰ Falsen, ms. 176 A, hefte 4, s. 16.

⁴⁶¹ Ibid. s. 19.

⁴⁶² Ibid.

forholdet mellom justis og politi.⁴⁶³ Med henvisning til sentrale tyske kilder beskriver Dubber (2005) disse forståelsene slik:

Police offenses of this ilk were said to differ from «real» crimes in that they merely threatened protected interests, instead of violating them. Punishing the former thus served to *prevent* harm, whereas punishing the latter constituted *remedial* punishment.⁴⁶⁴

Som nevnt resulterte ikke Lovkomitéens og Falsens arbeid med politilovgivningen i noen alminnelig lovregulering av politiets myndighet, men hans arbeid gir likevel et verdifullt innblikk i hvordan han, som en sentral jurist i den tidlige norske embetsmannsstaten, forstod politimyndighet noen år etter at den nye forfatningen hadde blitt en realitet.

På universitetet ble politiets myndighet så vidt berørt i statsretten, kriminalretten og prosessretten, men det var som nevnt særlig den administrative retten som var politiets faglige ramme for de første norske jurister. Ifølge Schweigaard måtte utgangspunktet for bestemmelse av politivirksomhetens område og grenser være de tradisjonelle politireguleringer:

En særdeles viktig Veiledning til Bestemmelsen af den egentlige Politirets Omfang give de Hovedanordninger, der udtrykkeligt forkynde sig som egentlige og virkelige Politilove, blandt hvilke Anord: 22 Octbr 1701 har den videste Sphære for sin Gyldighed.⁴⁶⁵

Men dette betød ifølge Schweigaard ikke at politiets virksomhet og myndighet kun var avgrenset til det som fremgår av disse:

⁴⁶³ Se Dubber (2005) s. 76 hvor forbindelsen til Feuerbach blir tydelig.

⁴⁶⁴ Ibid. Se nærmere om sondringen mellom kriminalforbrytelser og politiforeseelser, Kesper-Biermann, Sylvia (2006): «Die Grenze des Strafrechts, Zur Abgrenzung von «Criminal-» und «Policeyrecht» in Deutschland und der Schweiz während des 19. und frühen 20. Jahrhunderts», i: Opitz, Claudia, Studer, Birgitte, Tanner, Jakob (Hg.). (2006). *Kriminalisieren-Entkriminalisieren-Normalisieren*, Zürich: Chronos Verlag, og Kesper-Biermann, Sylvia, Klippel, Diethelm (2007): «Philosophische Strafrechtswissenschaft und Gesetzgebung. Die Neubegründung des Strafrechts zu Beginn des 19. Jahrhunderts», i: Kesper-Biermann, Sylvia/Diethelm Klippel (Hrsg.): *Kriminalität in Mittelalter und Früher Neuzeit. Soziale, rechtliche, philosophische und literarische Aspekte*, Wiesbaden.

⁴⁶⁵ Schweigaard (1841) s. 122.

[...] Politimyndighedens Grændser eller Virkekreds ikke kan siges at være indskrænket til de Grene at Lovgivningen, der i egentlig Forstand forkynde sig som eller kunne henregnes til Politilovgivningen, idet Politiet, som den almindelige, ved umiddelbar Prævention virkende Statsmyndighed, har at være activ til Forebyggelse eller Opdagelse af alle Slags Overtrædelser, uden Hensyn til deres Paakjendelse. Kun forsaavidt som Lovgivningen har henlagt den umiddelbare og præventive Control under en speciel Forgørelse af Embedsmyndigheden, [...] kan Politiets Virksomhed siges at være gjort overflødig eller udelukket.⁴⁶⁶

Når det gjaldt NL mente Schweigaard:

[...] at en vis Materie findes afhandlet i Lovbogen kunde i og for sig synes at være afgjørende for den Mening, at den falder udenfor Politilovgivningens Grændser, siden lovbogen ifølge sin Fortale udelukker denne fra sin Plan. Men uagtet der unægteligen bør lægges Vægt paa dette Synspunkt, saa kan dog heller ikke heri søges noget ubedrageligt Kjendemerke, da Lovbogen indeholder Adskilligt, der saavel efter Politianordningernes Anvisning, som efter det historiske Begreb er af Politiretlig Beskaffenhed [...].⁴⁶⁷

Og selv etter dette kunne man:

[...] ikke undlade at tage Hensyn til det fælles og almindelige Begreb, der udkommer ved at sammenholde Lovgivningens mangfoldige, til denne Materie henhørende Bestemmelser, deraf at uddrage det nære Constante og Normale og derfra at udsondre hvad der viser sig mere Vilkaarligt og fremkaldt ved særegne Grunde. Man kommer da til det Resultat, at Kjernen af Politiiustitutet er de Bestemmelser, der gaae ud paa at forebygge saadanne Handlinger, som vel i og for sig ikke indeholde noget directe Brud paa en naturlig Ret, men hvis Afværgelse dog for de middelbare Følgers Skyld, og til Haandhævelse af god Skik, Orden og almindelig Tryghed ansees magtpaaliggende.⁴⁶⁸

⁴⁶⁶ Ibid. s. 121–122.

⁴⁶⁷ Ibid. s. 123–124.

⁴⁶⁸ Ibid. s. 124–125.

På noe av samme måte som Falsen endte Schweigaard slik opp med en *kombinasjon* av positivrettslige og naturrettslige perspektiver når han skulle bestemme politiets virksomhet og myndighet som rettshåndhevere:

Da nu hver enkelt af de ovenanførte Anvisninger til Udfindelse af den egentlige Politirets Omfang, hverken er ufeilbar eller fuldkommen bestemt, saa nødes man til at combinere disse Synspuncter og at anvende dem om hverandre deels understøttende, deels berigtigende Momenter. Den egentlige Grundvold bliver da at søge i de ældre Politianordninger for Kjøbstæderne, hvortil slutte sig de Dele af den tidligere Lovgivning, der enten klarligen gaae ind under den i hine Anordninger opstillede Ramme eller i ders Indhold og Tendents dermed ere saa ligeartede, at de kunne ansees som Fortsættelses og Udvidelser af hine Anordningers Grundrids, dog at herfra udelukkes saavel hvad der efter Lovbogens Fordring og Straffens Størrelse falder ind i dens staaende criminelle Rubrikker [...].⁴⁶⁹

Schweigaard skilte som nevnt mellom flere typer politi, etter deres funksjoner og oppgaver. Mest omfattende er sikkerhetspolitiet som har som plikt å:

[...] være aarvaagent til at opdage og forebygge paatænkte Retskrenkelser og til at opspore Gjerningsmændene af Forseelser, der allerede ere udførte, cfr. Anord. 1701 Post 1 § 7 og Paralelstederne.⁴⁷⁰

Skulle man bringe klarhet i politiets myndighet som rettshåndhevere måtte man altså ifølge Schweigaard særlig se hen til hva som fremgikk om dette i de gamle eneveldige politireguleringene som var gitt for de norske byene. Det var først og fremst de gamle politireguleringene og administrativ praksis som anga det nærmere innholdet i politiets myndighet til å forfølge politiforseelser og kriminalforbrytelser.

Men disse politireguleringene hadde blitt til under et annet politisk regime, og var både vide og vage i sine formuleringer om politiets mer konkrete rettigheter og plikter som rettshåndhevere, og hvilken myndighet politiet egentlig hadde i møte med personer som hadde begått slike handlinger var det følgelig noe ulike oppfatninger om. Lasson

⁴⁶⁹ Ibid. s. 125.

⁴⁷⁰ Ibid. s. 134.

hevdet for eksempel at politiet ikke hadde noen alminnelig adgang til å unnlate forfølgning av politiforseelsene.⁴⁷¹ Jæger var av en annen oppfatning, og viste til at politiet måtte ha adgang til å utvise konduite.⁴⁷²

Selv om Schweigaard kan se ut til å ha hevdet at domstolene måtte kunne overprøve både statlige og kommunale forvaltningsmyndigheters skjønnsutøvelse, fant dette synspunktet ikke særlig støtte i rettspraksis.⁴⁷³ Særlig rettspraksis om disse spørsmålene er vanskelig å finne.

7.4 De norske politibetjentene som rettshåndhevere

Etableringen av den norske forfatningsstaten medførte ikke særlige endringer i politibetjentenes rolle som rettshåndhevere. Det ble også her de førkonstitusjonelle politireguleringene som ga det meste av de formelle rammene og de lokale tjenesteinstruksene som utdypet disse. Politibetjentene utledet sine oppgaver og myndighet dels uttrykkelig eller forutsetningsvis av disse, dels av politimestrenes og (by-) fogdenes tjenesteinstruksjoner og praksis på tjenestestedet.⁴⁷⁴ Som før ble de få betjentene brukt til å etterforske/oppdage politiforseelser og kriminalforbrytelser, og særlig mye tid ble brukt til avhør.⁴⁷⁵

Når det gjaldt det nærmere innholdet i betjentenes myndighet fremholdt Schweigaard for eksempel at:

Da det er fælles Pligt for samtlige til Politiet henhørende Betjente ved præventive Foranstaltninger at forebygge Handlinger, som krænke den i Loven foreskrevne Orden, saa maae de ogsaa samtlige være i Besiddelse af en executiv Myndighed eller Beføielse til at gribe ind ved umiddelbar Handling. Denne aabenbarer sig fornemmelig deri, at selv de underordnede Betjente ere berettigede til paa egen Haand at anholde dem, der gribes under Lovenes Overtrædelse.⁴⁷⁶

⁴⁷¹ Lasson (1868) s. 294 og i samme retning Kjelby (2013) s. 535 f.

⁴⁷² Jæger, Nicolai Henrik (1854–1855). *Om vår Criminelle Retsplejes Trang til Reform*, s. 62, fra Kjelby (2013) s. 534.

⁴⁷³ Se Halvorsen (2011).

⁴⁷⁴ Både før og etter 1837 ble kommunene tilkjent en stor grad av autonomi i politispørsmål. I en høyesterettsdom fra 1844 (Rt. 1844 s. 737-743) ble det for eksempel slått fast at regjeringen ikke kunne kreve at en kommune økte sin politistyrke. Det kunne bare skje gjennom formell lov.

⁴⁷⁵ Se politilovkomitéen av 1912 s. 6.

⁴⁷⁶ Schweigaard (1841) s. 125–126.

Denne myndigheten og de rettigheter og plikter som følger av den:

[...] er vel ikke uttrykkelig sagt i Politianordningerne, men dette grunder sig derpaa, at Betjentene, ifølge den dem af Politimesteren efter Anord: 1701 Post 1 § 3 of Paralelstederne meddeelte Instruction, paa en Maade ansees at handle paa dennes Vegne, i Overeenstemmelse med hvilken Forestillingsmaade det maa forklares, naar det oftere forekommer, at Politimesteren lader den Angjældende paagribe, anholde, arrestere, hvormed det ingenlunde er meent, at Politimesteren selv er tilstede eller har givet nogen speciel Ordre til Hæftelsen. Derfor taler Anordningens Post 1 § 8 ikke alene om Klager mod Politimesteren selv, men ogsaa om Besværinger over hans Betjente for ubillig Arrest [...].⁴⁷⁷

Ifølge Schweigaard måtte politianordningen av 1701 altså forstås slik at politibetjenter hadde på politimesterens vegne myndighet til både å anholde og arrestere lovovertredere. Dette vil si at betjentenes myndighet som rettshåndhevere ble definert ut fra det samme system og de samme typer rasjonale som før 1814.

7.5 Sammenfatning

Slik som politiet i flere andre europeiske land forble også det norske politiets formelle rolle i stor grad preget av de samme typer forståelse av politisk legitimitet, myndighet og makt som hadde preget eneveldet. Det ble formelt etablert et norsk politi, med en egen sentraladministrasjon for politivirksomheten, men selve politiet og politiets virksomhet ble i stor grad videreført i samme form som under eneveldet.

I Grunnloven ser det ut til at politi som før ble tenkt som en del av kongens utøvende makt (Grunnloven § 3), med en spesiell anordningsmyndighet etter § 17. Kongens politimakt- og myndighet ble likevel ikke forankret i kongen først og fremst gjennom forfatningens prinsipper og normer, men ble en del av kongens virksomhet og myndighet gjennom det Loughlin (2010) har kalt en «exploitation of the residue of lordship», som en formålsstyrt administrativt definert styringsvirksomhet. Kongens og politiforvaltningens virksomhet og myndighet forble slik preget av det gamle formål, nemlig å forebygge forstyrrelser av offentlig sikkerhet og velferd.

⁴⁷⁷ Ibid. s. 128.

Grunnloven § 94 forutsatte at Stortinget skulle vedta en alminnelig politi- og kriminallovgivning. Selv om det ble nedsatt en lovkomité som arbeidet med en politilovgivning, ble en slik lovgivning aldri vedtatt, og Stortinget vedtok heller ikke senere særlig formell lovgivning som berørte politiets rolle som rettshåndhevere. Ifølge Grunnloven § 94 betød dette at den førkonstitusjonelle politiregulering skulle fortsette å gjelde inntil videre. Foruten Grunnloven forble den norske statens øverste formelle regulering av politiet med det de eneveldige politireguleringene for de norske byene, samt administrative reguleringer i form av kongelige resolusjoner og interne forvaltningsinstrukser.

Dette bidro til at forståelser av politi fortsatt måtte forholde seg til det gamle system og som før ble forståelsene av politiets område, virksomhet og myndighet i så vel praksis som teori preget av en blanding av positivitenskapelige, naturrettslige og positivrettslige forståelsesmåter. Fra Falsen, Stang, Schweigaard og Lasson ble dette gjort ved å kombinere positivrettslige og naturrettslige forståelsesmåter og perspektiver. Selv om norske jurister orienterte seg stadig mer mot positivrettslige forståelser av politiets virksomhet og myndighet som rettshåndhevere, ble flere grunnleggende naturrettslige forståelser med det overtatt og så å si skrevet inn i den positivrettslig orienterte diskurs. Som i andre land forankret også norske jurister politi i kongen, som et eget forvaltningssystem, med egne institusjoner, reguleringer og prosesser. Mens justismyndighetenes virksomhet var forbundet med de ordinære domstolene og avgjørelse av tvister om rettigheter og plikter mellom samfunnets borgere, var politimyndighetenes formål og funksjon ansett å være forebygging av kriminelle og sivile rettsbrudd, i videste forstand. Som en del av dette skulle politiet regulere, håndheve og sanksjonere overtredelser av politiforseelser. Ut fra det gamle teleokratiske rasjonale, ble politiets myndighet fortsatt svært vid og åpen.

I opprettholdelsen av det gamle system lå flere problemer for den positivrettslige bestemmelse av hva som hørte til politiets virksomhet og myndighet. Grunnloven sa lite om dette og det fantes ikke noen norsk formell lovregulering vedtatt av folkeforsamlingen. Når man skulle finne relevant positiv regulering måtte man med det forholde seg til regulering som hadde blitt til under et ganske annet politisk og forfatningsrettslig regime enn det man nå levde under, og så tolke dette inn i det samfunn man nå befant seg i. Det grunnleggende premiss om at det i dette mangfoldige materialet skulle trekkes et prinsipielt skille mellom politi og justis ble stadig vanskeligere å opprettholde, etter hvert som man gradvis mistet kontakten med det statssystem og de forståelser som hadde avfødt, begrunnet og legitimert skillet. I

det fremvoksende positivrettslige skisma ble det således utviklet ulike forslag til hvordan man skulle skille mellom politiets og justisens rettshåndhevelse, særlig fremtredende av Schweigaard i hans kriminal- og prosessrett og i hans forelesninger over politiretten, som så ble tatt opp og brukt i domstolenes avgjørelser.

Politibetjentenes rolle ble lite preget av overgangen fra enevelde til konstitusjonelt monarki. Som før var det bare snakk om noen helt få betjenter i byene, som sammen med vekterne sørget for å avverge og stanse overtredelse av så vel politireguleringer og kriminallovgivning og som, dersom de oppdaget slike overtredelser, dels etter de førkonstitusjonelle reguleringer dels etter lokale instruksjoner, hadde myndighet og plikt til å anholde personer og vise dem til den lokale politiembetsmann for videre undersøkelser.

Kapittel 8 Det gamle system står for fall, ca. 1850–1905

8.1 Det moderne norske politiet vokser frem I

Politiet forble også på andre halvdel av 1800-tallet en virksomhet fordelt mellom staten og kommunene. Statens engasjement gikk som før gjennom amtmenn, politimestrene (frem til 1894 også gjennom fogdene)⁴⁷⁸ og de øvrige politiembetsmenn (politiadjutanter og politifullmektiger). Noen statlig politistyrke fantes fortsatt ikke.

Men mens første halvdel av 1800-tallet på mange områder var preget av kontinuitet, gikk det norske samfunn nå gradvis inn i en periode med store omveltninger; politisk, sosialt og økonomisk. Politisk var det perioden hvor embetsmannsstaten møtte den fremvoksende venstrestaten, og hvor Norge så gjennombruddet for parlamentarismen.⁴⁷⁹ Sosialt og økonomisk var det en periode preget av omfattende industrialisering, urbanisering og befolkningsøkning.⁴⁸⁰ Disse grunnleggende samfunnsendringene bidro til at det oppstod en rekke og til dels nye sosiale problemer og endringer i kriminalitetsbildet, noe som igjen bidro til endringer i synet på offentlige myndigheter som rettshåndhevere.⁴⁸¹

Ikke minst bidro disse forholdene til å presse frem behov for en modernisering av politiet.⁴⁸² Dette presset kom særlig nedenfra, fra politimestrene og kommunene, og det var også lokalt at de første reformene kom. Staten kom likevel til å bidra noe mer til opprettholdelse og utvikling av politivesenet. Én side ved denne utviklingen var at det ble inngått overenskomster mellom staten og kommunene om at staten skulle ta på seg noe av utgiftene for politiet, samtidig som kommunen skulle få gi egne politireguleringer (som måtte godkjennes av kongen).

Selve politiet ble i denne perioden gjenstand for en tydeligere arbeidsdeling, spesialisering og profesjonalisering. I de største byene vokste det frem et tydeligere definert oppdagelsespoliti, og det ble for første gang etablert et gatepoliti (særlig påvirket av London-politiet).

⁴⁷⁸ Ved lov av 21. juli 1894 nr. 5 om omordning av det sivile embetsverk ble fogdembetet avskaffet. Fogdenes oppgaver skulle i hovedsak overtas av politimestrene, som fra nå ble øverste politimyndighet også på landet.

⁴⁷⁹ Se Seip, Jens Arup (1963). *Fra embetsmannsstat til ettpartistat og andre essays*, Oslo: Universitetsforlaget.

⁴⁸⁰ Se Flaatten og Heivoll (2014).

⁴⁸¹ Ibid.

⁴⁸² Ibid.

8.2 Politiets formål, funksjoner og oppgaver som rettshåndhevere

Lovkomitéen var som nevnt oppløst, og nye planer om en alminnelig politilovgivning kom ikke. Det vil si at det formelt ble den gamle førkonstitusjonelle politireguleringen som fortsatt utgjorde den viktigste formelle regulering.

Men fra 1860-tallet kom det til en ny type politiregulering. I denne ble kommunene gitt kompetanse til å regulere ulike forhold i kommunen, forbundet med ro, orden, sikkerhet, næring, ferdsel m.m., men med den ordning at reguleringene altså måtte godkjennes av Kongen. Denne reguleringsordningen ble gradvis utvidet til å gjelde for andre byer og landdistrikter. Systemet ble etablert først for Christiania ved lov av 26. mai 1866 «Indeholdende adskillige Bestemmelser om Politivæsenet i Christiania», som så ble utvidet til å gjelde for andre deler av landet, se lover av 17. juni 1869, 22. mai 1875, 28. mai 1881 nr. 6, 6. juni 1891 nr. 1). Disse reguleringene kom med det til å danne et nytt grunnlag for politiets funksjoner og oppgaver: politiet skulle nå også håndheve de lokale politireguleringene. Myndighet til å regulere selve politiets virksomhet, for eksempel politibetjentenes myndighet, fikk kommunene likevel ikke.

Selv om det slik kom til en ny politiregulering måtte praksis og teori med det fortsatt forholde seg til det gamle reguleringsregimet når de skulle bestemme politiets formål, funksjoner og oppgaver. Og det var foruten forfattere fra de andre skandinaviske land, særlig tyske jurister som nå gradvis kom til å påvirke forståelsene av politi og justis.⁴⁸³ I det tyske området var det fra denne tiden at politiorganisasjonens virkefelt ble tydeligere innskrenket til sikkerhetsoppgaver, og nye teoretiske perspektiver og interesser vokste frem.⁴⁸⁴ Det kom nå en endring i den gamle doktrinen om at politiet skulle gjøre alt som var nødvendig for å oppnå målet om indre sikkerhet og velferd. Politiet kunne ikke lenger stå fritt til å velge middel så lenge målet var velferd og sikkerhet. Middelet måtte stå i forhold til målet.⁴⁸⁵ Stor betydning for denne utviklingen fikk opprettelsene av forvaltningsdomstoler, hvor den pressusiske overforvaltningsdomstolens avgjørelse i den såkalte Kreuzbergurteil fra 1882 er et særlig kjent vendepunkt.⁴⁸⁶ Både før og etter 1871 kom flere store kodifikasjoner i det tyske området, men likevel forble spørsmålet om hvordan politiet skulle og kunne gå

⁴⁸³ Se Michalsen, Dag (2001). *Internasjonaliseringens historie i norsk rett*, Lov og Rett vol 40, nr. 8.

⁴⁸⁴ Stolleis og Boldt (2012) s. 13 f.

⁴⁸⁵ Ibid. s. 20 f.

⁴⁸⁶ Ibid s. 22.

frem for å løse sine oppgaver lite regulert.⁴⁸⁷ Dette bidro til at teori fikk en særlig betydning i bestemmelsen av politiets formelle rolle, og dette ble nå tema i den fremvoksende nye tyske rettsvitenskapen, med store navn som Paul Laband i statsretten, Otto Mayer i den nye forvaltningsretten,⁴⁸⁸ Franz von Litz i strafferetten og blant andre Julius Glaser i straffeprosessretten.⁴⁸⁹

Det store navn i norsk offentlig rett etter Stang og Schweigaard ble i denne perioden særlig T.H. Aschehoug. Aschehoug berørte såvidt politi i sin *Norges nuværende statsforfatning* og videreførte oppfatningen om at politivirksomheten ligger til kongen.⁴⁹⁰ På kriminal- og prosessrettens område var Schweigaard og Lasson fortsatt sentrale forfattere og deres forståelser kom også i denne perioden til å øve påvirkning på hvordan norske jurister forstod politiets myndighet.

Men det var fortsatt i den administrative retten at politiet ble gjenstand for en mer utførlig behandling og Aschehoug overtok forelesningene i administrativ rett fra 1858.⁴⁹¹ Aschehoug berørte i sine forelesninger en rekke sider ved politiet, og det skimtes elementer fra både Falsen, Stang og Schweigaard. Samtidig kan det se ut til at Aschehougs forståelse av politi i enda større grad enn hos hans forgjengere ble preget av at stadig flere forvaltningsoppgaver nå ble skilt ut og lagt til egne (i betydelig grad kommunale) forvaltningsorganer. Dette bidro til at politiets saksfelt ble gradvis mer snevret inn. Institusjonelt ble politi med det stadig mer forbundet med forvaltningsinstitusjonen «politiet» og funksjonelt ble politiets virksomhet gradvis mer samlet om orden, sikkerhet og rettshåndhevelse. Foucaults generelle beskrivelse av det europeiske politisystemets utvikling virker treffende også for den norske utviklingen. Ifølge Foucault (2009) kom 1700-tallets politisystem til å gå gradvis i oppløsning og utvikle seg til en form for «dobbel-system»:

[...] the unitary project of police in the classical seventeenth and eighteenth century sense of the term [...] will now be dismantled, or rather it will be

⁴⁸⁷ Ibid.

⁴⁸⁸ Loughlin (2010) s. 439.

⁴⁸⁹ Denne utviklingen førte til at den gamle politivitenskapen gradvis begynte å gå i oppløsning, se nærmere Lindenfeld, David F. (1989). *The Decline of Polizeiwissenschaft: Continuity and Change in the Study of Administration in German Universities during the 19th Century*, Jahrbuch für europäische Verwaltungsgeschichte 1.

⁴⁹⁰ Aschehoug, T. H. (1892). *Norges nuværende statsforfatning* bd. 2, Kristiania, s. 131–132.

⁴⁹¹ Se Eriksen, under publisering 2017 og Ms.forelesn. 90 T. Aschehoug: *Administrationsret*. 2 b, Nasjonalbiblioteket, Håndskriftsamlingen. Aschehougs forelesninger i administrativ rett ble nedskrevet av en av hans studenter, men den eksakte dateringen er usikker. Dokumentet vil i det videre bli betegnet «Aschehoug (1858)». Se nærmere om Aschehougs forelesninger i Halvorsen (2011).

embodied in different institutions or mechanisms. On one side will be the great mechanisms of incentive-regulation: the economy, management of the population, etcetera. Then, with simply negative functions, there will be the institution of police in the modern sense of the term, which will simply be the instrument by which one prevents the occurrence of certain disorders. Growth within order and all positive functions will be assured by a whole series of institutions, apparatuses, mechanisms, and so on, and then the elimination of disorder will be the function of police. As a result, the notion of police is entirely overturned, marginalized, and takes on the purely negative meaning familiar to us.⁴⁹²

Denne utviklingen førte til at når Aschehoug skulle bestemme politiets og politirettens virkefelt satt han igjen med disse typer reguleringer:

[...] 1) Bestemmelser som tilsigte at forebygge Krænkelser af den offentlige og private Sikkerhed. 2) Krenkelser mod den offentlige Sædelighed, 3) Bestemmelser som have til Formaal at fremme den almindelige Sundhed, og forebygge, de derfor skadelige Handlinger eller afverge Ulykkestilfælde, som truer Statsborgernes Liv og Lemmer (Sundhedspoliti); 4) Bestemmelser som gaae ud paa dels at afværge Ulykkestilfælde som kunne true den private eller offentlige Velfærd; dels paa at forbyde, forebygge eller straffe saadanne Handlinger, som uden i sig selv at være retsstridige ere skadelige for den offentlige eller private Velfærd. (Velferdspolitiet) 5) Bestemmelser, der i den almindelige Bekvemmeligheds Interesse have til Hensigt at fremme god Orden mellem Borgerne i deres Samferdsel paa offentlige Steder.⁴⁹³

Det som hører til politireguleringene er fortsatt temmelig vidt angitt, men en viss avgrensning og innsnevring finnes i Aschehougs gjennomgang av politirettens område. Selv om politiets virkefelt gradvis ble noe innsnevret, ble flere av de grunnleggende trekk i forståelsen av politiets formål og funksjoner videreført. Dette ses for eksempel i de første norske fremstillinger av politilovgivningen som nå så dagens lys. Det dreide seg ikke om fremstillinger av politiretten i en mer teoretisk eller abstrakt forstand, men

⁴⁹² Foucault (2009) s. 353–354.

⁴⁹³ Aschehoug (1858) s. 203.

om systematiske oversikter over de enorme mengder reguleringer politimyndighetene måtte forholde seg til på denne tiden. Den første var skrevet av en politifullmektig fra Christiania, nemlig Didrik Schnitlers *Fremstilling af den norske politilovgivning* som kom i 1870.⁴⁹⁴ Schnitler sa lite om politiet som rettshåndhevere in abstracto, men noe finnes:

Ved Siden af den almindelige Pligt til uopfordret eller efter Paakrav at træffe Forføininger til Forebyggelse eller Opdagelse af de fleste af de i den egentlige Kriminallovgivning anførte Krænkelser af det Offentliges eller den private Borgers Ret er der anvist Politiet en omfangsrig Virkekreds, hvor ingen saadan Krænkelse i egentlig Forstand kan siges at være tilstede, men hvor Politiet har at optræde til haandhævelse af en hel Række Lovbud, der i en Mængde forskjellige Retninger under Strafansvar i Overtrædelsestilfælde lægge Baand paa den enkelte Borgers Forhold og Gjøremaal i den almindelige Samfundsordens Interesse.⁴⁹⁵

Schnitler la med det til grunn det gamle prinsipielle skillet mellom justisens forfølgning av de egentlige rettsbrudd og politiets forfølgning av politiforseelsene. Resten av fremstillingen er i stor grad preget av en kasuistisk gjennomgang av den store mengde reguleringer politiet måtte forholde seg til og de oppgaver som kunne utledes av disse.

I 1890 ga Paul Holmsen, politiadjutant i Christiania, ut *Haandbog i politilovgivningen*.⁴⁹⁶ Som Schnitlers fremstilling var Holmsens bok også, som navnet sier, en utpreget håndbok. I boken finnes en oversikt over den lange rekke av lover, reguleringer og lokale vedtekter politiet i Christiania måtte forholde seg til i 1890. Selv om også Holmsens fremstilling fikk et ganske kasuistisk preg lå, som hos Schnitler, det grunnleggende skillet mellom politiets engasjement i politiforseelsene på den ene side og justisforbrytelsene på den andre, til grunn for fremstillingen.⁴⁹⁷

Men da Schnitler og Holmsen publiserte sine fremstillinger av politiets funksjoner og oppgaver hadde det blitt satt i gang prosesser som snart kom til å få stor betydning for forståelsen av politiets rolle som rettshåndhevere. Selv om Lovkomitéen hadde blitt oppløst, hadde ikke dette representert noen slutt på bestrebelsene på å få etablert nye

⁴⁹⁴ Schnitler, Didrik (1870). *Fremstilling av den norske politilovgivning*, Christiania.

⁴⁹⁵ Ibid. s. 5.

⁴⁹⁶ Holmsen, Paul (1890). *Haandbog i politilovgivningen*. Kristiania: Fabritius & Sønner.

⁴⁹⁷ Ibid. s. 2.

norske lovreguleringer av den offentlige rettshåndhevelse (straffeprosess). På andre halvdel av 1800-tallet ble det nedsatt flere nye kommisjoner og en rekke forslag om reformer av det gjeldende system så dagens lys.⁴⁹⁸ Disse lovforslagene var for en stor del preget av kritikk av det gjeldende system og dets manglende evne til å ivareta folkelig deltagelse og forfatningens liberale rettssikkerhetsgarantier.⁴⁹⁹ Det grunnleggende fokus var på krav om å forvandle den offentlige rettshåndhevelse til en rettssikker forfølgning, med justisens tradisjonelle idealer som forbilder. Reformforslagene var politisk muliggjort og villet, men ble i selve utformingen i stor grad preget av juridisk ekspertise. Bernhard Getz, den viktigste juridiske arkitekten bak reformene, (også i arbeidet med den nye straffeloven som ble vedtatt i 1902) ga dette et pregnant uttrykk. Getz skrev for eksempel i 1878 en utredning om reform av varetektsvesenet, hvor man tydelig kan se kontrastene til det tidligere system:

Det foreliggende Forslag gjør de Spørgsmaal, som opstaar om Paagribelse eller Varetægtsfængsel, til judicielle Spørgsmaal. Det er i Principet altid Dommeren, som gjennom en judicial Akt har at træffe Bestemmelse om, at Sigtede skal berøves sin Frihed eller indskrænkes i dens Benyttelse, og blot af bydende praktiske hensyn gjøres Undtagelse fra denne Grundregel. Herved har vi fuldstændig forladt det System, som nu gjælder og efter hvilket denne Materie var at betragte som henhørende under Forvaltningsmyndighederne. Det er med, nær sagt, hele Europas Forbillede for Øie, at man nu ogsaa hos os forestaar at gennemføre den i enhver fri Forfatning hjemlede Grundsætning, at blot Loven eller Domstolene som Lovens Organ kunne berøve Borgerne deres Frihed. Forsaavidt er der i Forslaget Intet, som ikke fortjener fuldstændig Billigelse.⁵⁰⁰

I 1887 lyktes det da også regjeringen Sverdrup å få vedtatt en straffeprosesslov som i stor grad representerte et gjennomslag for slike idealer som Getz hadde gitt uttrykk for.⁵⁰¹ Den nye straffeprosessloven ble preget av en blanding av politisk-liberal reform (jury) og rettsvitenskapelig opplysningsrasjonalitet (som noe senere ble tydelig

⁴⁹⁸ Underveis kom også flere lovreguleringer, for eksempel straffeprosessloven 1866, se nærmere hos Kjelby (2013).

⁴⁹⁹ Se Valen-Sendstad (1953) s. 250 f.

⁵⁰⁰ Professor jur. B. Getz (1878). *Om en reform i varetægtsarrestvæsenet*, Særaftryk af «Norsk Retstidende» for 1878 s. 23–24.

⁵⁰¹ Lov om Rettergangsmaaden i Straffesager av 1. juli 1887 («Straffeprosessloven av 1887»).

forankret i miljøet til Den norske kriminalistforening, stiftet i 1892).⁵⁰² På flere grunnleggende punkter var loven et brudd med det systemet for offentlig strafforfølgning som hadde preget det norske samfunn i generasjoner. Etter tyske og franske forbilder samlet loven all offentlig strafforfølgning i et (strengt hierarkisk ordnet) forvaltningsorgan, «Den offentlige påtalemyndighet». ⁵⁰³ Amtmenn ble statsadvokater og politiembetsmenn ble nederste trinn i organisasjonen.⁵⁰⁴ Denne organisasjonens virksomhet skulle ikke som før trekke på den førkonstitusjonelle arv med to prinsipielt ulike reguleringsregimer, men forholde seg til ett felles prosesssystem, konstituert og beskrevet i straffeprosessloven og instruks fra påtalemyndighetens ledelse, Riksadvokaten. Ifølge dette systemet skulle påtalemyndigheten ha det overordnede ansvar for *all* offentlig strafforfølgning av *alle* straffbare handlinger. Nærmest umerkelig ble politireguleringer nå formelt rettslige reguleringer på lik linje med straffelovgivningen forøvrig, og politiforseelsene ble rettsbrudd på samme måte som kriminalforbrytelsene (dette ble fullført særlig ved vedtagelsen av straffeloven av 1902).⁵⁰⁵

På denne måten avskaffet straffeprosessloven av 1887, sammen med straffeloven av 1902, et iboende problem i det gamle system, som jurister stadig hadde beklaget seg over helt fra starten av 1800-tallet. Som Dubber (2005) skriver med henvisning til de tyske forsøkene på å trekke skarpe grenser mellom politistrafesystemet og kriminalstrafesystemet:

None of these attempts to differentiate between police offenses and criminal offenses proved successful, though all of them invoked familiar characteristics of the concept of police. Doesn't the punishment of traditional crimes serve a preventive purpose as well? Isn't every crime also a violation of a public interest? How can we tell – and why should it matter – whether an offense is only, or also, an act of disobedience? Even if we could draw these distinctions, what would follow for the different – or not-so-different – institutional treatment of police offenses and «true» crimes?⁵⁰⁶

⁵⁰² Se nærmere i Flaatten og Heivoll (2014).

⁵⁰³ Det tyske Staatsanwaltschaft ble opprettet i 1846 etter franske forbilder, se Stolleis og Boldt (2012) s. 21.

⁵⁰⁴ Se Holme, Jørn (1984). *Fra amtmenn til riksadvokat: om overgangen til en selvstendig påtalemyndighet, særavhandling, Juridisk fakultet, Universitetet i Oslo.*

⁵⁰⁵ Se Heivoll (2014).

⁵⁰⁶ Dubber (2005) s. 76–77.

Sitatet gir en treffende beskrivelse av de spørsmål som hadde vært stilt også i det dansk-norske juridiske miljø siden Ørsted, og som hadde blitt overtatt av flere norske jurister. I og med det nye helhetlige system forsvant nå altså disse problemene.

Et vesentlig element i den nye straffeprosessloven var en ytterligere styrking av statsanklageprinsippet.⁵⁰⁷ Men straffeprosessloven la altså til grunn at det var påtalemyndigheten som skulle forvalte statens anklagemyndighet og ha kompetanse til å forfølge alle typer straffbare handlinger, såfremt annet ikke var bestemt.⁵⁰⁸ Denne retten og plikten ble med det overført fra politiet til justismyndighetene. Slik kan man si at justissystemet tok opp i seg politielementer, elementer som tradisjonelt hadde vært preget av inkvisisjon.

Med et stadig sterkere statsanklageprinsipp ble statens interesse i å få sakene undersøkt nærmere også sterkere, og regler om straffeprosessens innledende fase ble tatt inn i straffeprosessloven. Påtalemyndighetens politiembetsmenn fikk ansvaret for å undersøke mistanker om alle typer straffbare forhold i første hånd, og straffeprosessloven definerte denne virksomheten som «etterforskning».⁵⁰⁹ Dette representerte en ny form for regulering av politiembetsmennenes undersøkelsesprosess, som nå formelt favnet undersøkelse av alle politiforseelser og justisforbrytelser (det som straffeloven nå kalte «forbrytelser» og «forseelser».⁵¹⁰ Politiembetsmennene skulle «etterforske» politiforseelsene og kriminalforbrytelsene, slik dette var blitt definert i straffeprosesslovens bestemmelser. Dette representerte en formalisering og omdefinering av det som tidligere hadde vært politiembetsmennenes bistandsvirksomhet til justisøvrigheten og som hadde vært definert i førkonstitusjonelle politireguleringer og administrative instruksjoner. Foruten reglene om etterforskning var straffeprosesslovens bestemmelser om straffesakens innledende fase dominert særlig av kapitler som skulle gi de som kom i påtalemyndighetens søkelys bestemte lovformulerte rettigheter i forbindelse med «beslag», «ransaging», «paagribelse» og «fængsling».⁵¹¹ Dette ble nå straffeprosessens grunnleggende begreper for å bestemme den offentlige virksomhet i straffesakens innledende fase.

⁵⁰⁷ Se nærmere Kjelby (2013), særlig s. 558 f.

⁵⁰⁸ Prinsippet om justismyndighetenes anklagerett og -plikt hadde vært stadig utvidet og i criminalloven av 1842 ble det for første gang innført et alminnelig statsanklageprinsipp for justisprosessene i norsk rett, *ibid.*

⁵⁰⁹ Se straffeprosessloven av 1887 «Enogtyvende kapittel. Etterforskningen»

⁵¹⁰ Se nærmere Heivoll (2014).

⁵¹¹ Se straffeprosessloven av 1887 kapitlene 17–19.

Det var fra nå altså påtalemyndighetens jurister som skulle ha den formelle kompetanse til å fatte vedtak, styre og lede den offentlige rettshåndhevelsens første fase, samtidig som det var forutsatt at politiet i betydelig grad skulle gjøre jobben. Straffeprosessloven 1887 forutsatte at de rettshåndhevende tiltak som for eksempel «etterforskning» skulle være basert på formelle vedtak eller beslutninger av påtalemyndighetens jurister. Når straffeprosessloven 1887 regulerte spørsmålet om «påtaleunntatelse» og påtalemyndighetens myndighet til selv å vurdere om det skulle iverksettes etterforskning eller brukes tvangsmidler, var dette også forbundet med slike formelle beslutninger og vedtak. At påtalemyndigheten i svært mange tilfeller ville være avhengig av at det ble gjennomført rettshåndhevelse eller strafforfølgning i en mer bokstavlig forstand, forut for eller i etterkant av slike vedtak, ble i langt mindre grad viet oppmerksomhet.⁵¹² Loven forutsatte en offentlig myndighetsutøvelse forut for de formelle beslutningene, men uten i særlig grad å regulere denne virksomheten. På denne måten kom straffeprosessloven 1887 og lovreformene til å la politiets praktiske rettshåndhevelse bli liggende stort sett uregulert. Dette gjaldt også spørsmålet om politiets – gatepolitiets – virksomhet i straffesakens aller tidligste fase. De straffeprosessuelle og strafferettslige kodifikasjonsarbeidenes forhold til politiet som rettshåndhevere kan sies å ha kulminert med den nye straffelovens ikrafttredelseslov (22. mai 1902 nr. 11), som sanerte den fortsatt gjeldende politilovgivningen fra 1700-tallet, uten å erstatte den med ny.

8.3 Politiets myndighet som rettshåndhevere

Stortinget vedtok ingen alminnelig lovregulering av politiets myndighet på andre halvdel av 1800-tallet, verken generelt eller som rettshåndhevere spesielt. Det var fortsatt de førkonstitusjonelle politireguleringene, samt lokale politireguleringer og instruksjoner man måtte gå til for å få vite noe om politiets myndighet. Dette bidro til en stor grad av kontinuitet i forståelsen av politiets myndighet som rettshåndhevere.

Det finnes en rekke eksempler på at de gamle forståelser av politiets myndighet fortsatt var levende i den sentrale politiforvaltningen. I flere år hadde som nevnt politimestere og kommunale myndigheter forsøkt å få departementet med på endringer i politiordningen. Ifølge O. nr. 10 (1865) hadde det to ganger tidligere, i løpet av få år,

⁵¹² Se slik også i NOU 1988:39 «Politi og påtalemyndighet: arbeids- og ansvarsfordeling» s. 11: «Det fremgår ikke av forarbeidene til straffeprosessloven av 1887 at en den gang var inne på forholdet mellom politiets påtalemyndighet og politiet for øvrig eller mellom embetsmenn og tjenestemenn».

kommet slike henvendelser, men som departementet ikke hadde villet følge opp. Vedrørende en forespørsel fra 1860 heter det fra departementet for eksempel at:

[...] Med stiftsamtmannen i Christiania fandt Departementet den gang ikke tilstrækkelig oppfordring til at indgaa paa den foreslåtte lovrevisjon, navnlig fordi politibestemmelseerne efter sin natur maatte for en stor deel være transitoriske og afpassede etter hver tids sæder og skikke og som følge deraf mindre egnede til at støbes ind i faste lovformer, hvoraf følgen atter antoges at maatte være, at et lovrevisjonsarbeide i saa henseende vilde blive mer byrdefuldt og tidsspildende end forbundet med virkelig nytte og praktisk udbytte [...].⁵¹³

Og i forarbeidene til politiloven for Christiania fra 1866 het det at: «[...] det skulle vise seg heel upraktisk» å utarbeide en politilov for Christiania eller i videre omfang», fordi:

Politilovgivningen paavirkes efter sin natur af de vekslede sociale forholde og anskuelser og kan aldrig opnaa mer end en begrændset grad af stabilitet, ligesaa lidt som mer end en begrændset grad af udførlighed og bestemthed.⁵¹⁴

Når det gjaldt det nærmere innholdet i politiets myndighet som rettshåndhevere ser det ut som både sentralt og lokalt nivå helte i retning av at politiet hadde myndighet, men ikke noen alminnelig plikt, til å forfølge alle politiforseelser og kriminalforbrytelser.⁵¹⁵ Kjelby (2013) viser at departementet her endret syn hva gjelder håndhevingen av visse sedelighetsbestemmelser, og kom på 1880-tallet til å gi uttrykk for at det her skulle legges til grunn en mer restriktiv håndhevelsespraksis.⁵¹⁶

Også i teorien finnes flere eksempler på at elementer i de gamle forståelser fortsatt var levende. I sine forelesninger over den administrative retten kom Aschehoug også inn på spørsmål om politiets myndighet, men sa ikke særlig om den polisiære

⁵¹³ Departementets foredrag s. 6.

⁵¹⁴ Stortingsforh. 1865–66 O. prp. nr. 10 s. 9, hentet fra Jon Skeie (1937). *Den norske strafferett* bd. 1, s. 187–188. Se lignende uttalelse i Ot. prp. no. 21 (1854) s. 1.

⁵¹⁵ Se Kjelby (2013) s. 534 f.

⁵¹⁶ Ibid.

rettshåndhevelsen. Ifølge Aschehoug hadde politiet en rett til å bruke fysisk makt, og denne mente han lå i selve embetet:

[...] Disse Functioner, der enten er specielt ansatte, eller have denne Function i Kraft af deres Embede, have altid været anseende berettigede til paa umiddelbar Maade, d.v.s. ved Anvendelse af fysisk Magt at hindre Overtrædelsen af Lovgivningen, hvilket ikke er Tilfældet med de andre Embedsmænd, hjemler Lovens Overholdelse er anbefalet i Kraft af Embedet. [...] I Ialmindelighed er det Politiets Sag at bringe i Udøvelse den physiske Magt, som til Lovens Overholdelse er nødvendig [...]. I Regelen er andre Autoriteter uberettiget, men Politiet forpligtet til at bruge fysisk Magt.⁵¹⁷

Politiet måtte også ha en umiddelbar rett til å gi visse befalinger:

Ligeledes har Politiembedsmanden Ret til at give Befalingen, der maa efterkommes uagtet de ikke have nogen directe Hjemmel i Lovgivningen. [...].⁵¹⁸

Slik som man kan se også hos de tidligere forfattere formulerte Aschehoug her en rett og til dels plikt til bruke fysisk makt og gi befalinger for å hindre overtredelser av lovgivningen, og dette kunne politiet altså gjøre uten noen direkte lovhjemmel. Men hvorvidt dette var en myndighet som gjaldt også etter at lovbruddet er begått er noe uklart. I tråd med rettspraksis, men i motsetning til sin tidligere lærer Schweigaard, var Aschehoug også klar på at domstolene ikke kunne overprøve forvaltningsmyndighetenes «Skjøn og Conduite».⁵¹⁹

Da straffeprosessloven kom i 1887 var den altså en lov først og fremst for justismyndighetene (påtalemyndigheten og domstolene). Spørsmålene om påtalemyndighetens myndighet i straffesakenes innledende fase var likevel ikke på alle punkter klart regulert. I de ulike lovutkast hadde det vært noe ulike oppfatninger om påtalemyndigheten skulle ha en plikt til å beslutte forfølgning der det var sannsynlig at det forelå en straffbar handling, eller om det skulle åpnes for at påtalemyndigheten

⁵¹⁷ Aschehoug (1858) s. 197–198.

⁵¹⁸ Ibid. s. 198.

⁵¹⁹ Se Halvorsen (2011).

skulle kunne vurdere dette selv.⁵²⁰ Straffeprosessloven 1887 kom til å ende opp med et prinsipp om at påtalemyndigheten skulle ha et visst rom for å vurdere hvorvidt en sak skulle forfølges eller ikke.⁵²¹ Det kan se ut til at den nye straffeloven av 1902 la til grunn at påtalemyndigheten skulle ha en absolutt plikt til å forfølge enhver mistanke om straffbare handlinger,⁵²² men straffeprosessreguleringen hadde flere regler som ga påtalemyndigheten anledning til selv å vurdere hvorvidt et sannsynlig straffbart forhold skulle forfølges for domstolene eller ikke.⁵²³ I internasjonal teori ble det dessuten utviklet oppfatninger om justismyndighetenes rett til selv å vurdere hvorvidt en sannsynlig straffbar handling skulle forfølges strafferettslig eller ikke, en teori som fant veien også til Norge. Det nærmere innholdet i lovens bestemmelser om dette ble likevel gjenstand for mye juridisk diskusjon i ettertid.⁵²⁴

Men hva som var *politiets* myndighet som rettshåndhevere hersket det ulike oppfatninger om. I forarbeidene til straffeprosessloven av 1887 fremkom det noe ulike forståelser og oppfatninger. Den såkalte Jurykommisjonen ønsket at politiet skulle ha en *forfølgings- og undersøkelsesplikt*,⁵²⁵ og mente at en slik plikt var nødvendig fordi:

Talrige Erfaringer om, at Politiet fleresteds i Landet hidtil har været lidet agtpaagivende og heller ikke har eiet hel Forstaaelse af det Initiativ, der allerede efter vor nugjeldende Lovgivning paaligger det.⁵²⁶

Jurykommisjonen foreslo også at politiet skulle ha en plikt til å anmelde straffbare handlinger som man ble kjent med.⁵²⁷ Men kommisjonens forslag om en forfølgings- og undersøkelsesplikt fikk ikke gjennomslag i Stortinget og det ble ikke tatt inn noen slik plikt i straffeprosessloven av 1887.⁵²⁸ Forslaget om en alminnelig anmeldelsesplikt ble endret under stortingsbehandlingen, og noen alminnelig plikt for politiet til å anmelde politiforseelser eller kriminalforbrytelser ble heller ikke vedtatt.⁵²⁹ Selv om noe ulike syn på politiets rett og plikt til å avgjøre om et straffbart

⁵²⁰ Se nærmere Kjelby (2013) særlig kapittel 11 og 12.

⁵²¹ Ibid.

⁵²² Alminnelig borgerlig straffelov 22. mai 1902 § 77, se nærmere i Kjelby (2013) kapittel 12.

⁵²³ Ibid.

⁵²⁴ Se Kjelby (2013).

⁵²⁵ Jurykommisjonen av 1885 s. 70 og Kjelby (2013) s. 560 f.

⁵²⁶ Jurykommisjonen av 1885 s. 557–558.

⁵²⁷ Se Kjelby (2013) s. 563. I straffeprosessloven av 1887 fikk politiet kun anmeldelsesplikt ved mistenkelig død og ved funn av ukjent lik (paragraf 263).

⁵²⁸ Ibid.

⁵²⁹ Ibid.

forhold skal forfølges eller ikke hadde kommet til uttrykk i lovforberedelsen, endte lovgivningen altså ikke opp med noen alminnelig plikt for politiet til å sette iverk undersøkelser eller å anmelde sannsynlige straffbare handlinger.

Men selv om ikke lovgivningen inneholdt noen nærmere regulering av politiets rett og plikt til å forfølge straffbare handlinger, ble det noen år senere i forarbeidene til straffelovens ikrafttredelseslov, under henvisning til at ikrafttredelsesloven nå kom til å oppheve de gjeldende politireguleringer, uttalt at:

[...] Forsaavidt samme indeholder en Række forskjellige Paabud til Politiet om at paase Opretholdelsen af Straffebestemmelser og Ordensforskrifter i givne Forordninger og Lovbogen, er disse Paabud unødvendige og kan uden Betænkelighed ophæves, da Politiets Pligt hertil og til at Paatale Lovovertrædelser selvfølgelig bestaar uafhængig af dem og ikke har behov for anden nærmere Ordning end den som bedst sker ved Instruks.⁵³⁰

I teoretiske fremstillinger hadde politiets myndighet som rettshåndhevere, som vist, til en viss grad vært tema i kriminal- og straffeprosessretten, særlig gjaldt det spørsmål om forholdet mellom justis og politi, mellom kriminalsaker og politisaker. Men også uttalelser om politiets mer konkrete myndighet som rettshåndhevere hadde kommet. Med den nye straffe- og prosesslovgivningen forsvant nå gradvis den gamle sontring mellom politi- og kriminalrett (politi- og kriminalprosess), og med det denne litteraturens drøftelser av forholdet mellom politiets og justisens rettshåndhevelse. I forlengelse av det nye regulative system vokste det i stedet frem en ny straffe- og prosessteori. De store navn i denne teorien ble særlig Bernhard Getz og Francis Hagerup.⁵³¹ Som i lovreguleringene var hovedfokus i disse fremstillingene først og fremst på påtalemyndigheten og domstolene, og politi ble viet liten plass i disse forfatternes fremstillinger. Noen omtaler kom likevel, som til dels ble stående i lang tid. Selv om det som nevnt ikke fremkom noe klart om dette i lovgivningen uttalte for eksempel Hagerup, tilsynelatende i tråd med det som også senere fremkom i forarbeidene til straffelovens ikrafttredelseslov:

[...] Den kongelige prop. (i § 263) inneholdt en alminnelig forskrift om at statens offentlige tjenestemend utenfor de tilfælde hvor de er utelukket fra å

⁵³⁰ Udkast til lov om den almindelige borgerlige Straffelovs Ikrafttræden med Motiver, Kristiania 1896 s. 22.

⁵³¹ Se nærmere i Flaatten og Heivoll (2014).

vitne, skulle være pliktige til å anmelde om offentlig påtale undergivne forbrytelser, som de i medfør av sin stilling er komne til kunnskap om.⁵³²

Hagerup mente at «en sådan plikt kun kan antas å påligge offentlige tjenestemenn forsåvidt kontrollen med overholdelsen av visse lovgivningsgrener særlig er dem overdraget». Som eksempler nevnte han sundhetskommisjoner, oppebørselsbetjente og ordenspolitiet.⁵³³

8.4 Politibetjentene som rettshåndhevere

Frem til slutten av 1850-tallet fantes bare noen ganske få underordnede betjenter selv i de største norske byene. I Christiania var det i 1843 13 betjenter,⁵³⁴ mens det i 1856 var i alt 8 patruljerende betjenter i Bergen.⁵³⁵ De få betjentene som fantes var særlig opptatt med å forberede kriminalsaker for domstolene.⁵³⁶ Patruljerende virksomhet ute blant publikum var lite utviklet, og på kvelds- og nattestid var det fortsatt vektervesenet som sørget for at politioppgavene ble ivaretatt.

Men i takt med en stadig økenede og mer komplisert oppdragsmengde, sammen med at byenes innbyggertall økte, ble spørsmål om den generelle ordningen av det underordnede politi et stadig mer påtregende spørsmål.⁵³⁷ Etter mønster fra andre land ble politivirksomheten i de største byene nå gradvis mer spesialisert, slik at det ble skilt ut egne avdelinger som fikk ansvar for ulike typer politioppgaver. Det dreide seg særlig om opprettelsen av et eget oppdagelses- eller kriminalpoliti og et ordenspoliti.⁵³⁸ Oppdagelsespolitiet eller kriminalpolitiet skulle være spesialisert på å oppklare politiforseelser og særlig på å bistå justismyndighetene med å forfølge kriminalforbrytelser.⁵³⁹ Av vesentlig betydning for utviklingen av et eget ordenspoliti

⁵³² Hagerup, Francis (1892). *Forelæsninger over den norske straffeproses*, Kristiania s. 494. Dette ble opprettholdt også i senere utgaver av boken. I en artikkel fra 1995 hevder Stein Vale, med henvisning til denne uttalelsen, at polititjenestemenn har «plikt til å reagere mot alle straffbare forhold», se Vale, Stein (1995). *Politiets plikt til å ta imot og inngi anmeldelser*, Lov og Rett s. 363.

⁵³³ Ibid.

⁵³⁴ Valen-Sendstad (1953) s. 182.

⁵³⁵ Fossen og Ertesvaag (1992) s. 169.

⁵³⁶ Se Valen-Sendstad (1953) s. 182 f.

⁵³⁷ Ibid. om utviklingen i Christiania, Fossen og Ertesvaag (1992) om Bergen og Supphellen (1986) om Trondheim.

⁵³⁸ Se Valen-Sendstad (1953) s. 187 f.

⁵³⁹ Ordenspolitiet og oppdagelsespolitiet i København ble opprettet ved lov av 11. februar 1863. Samme år ga politidirektøren ut en «Instruks for Opdagelsespolitiet». Men det var bare i København at oppdagelsespolitiets etterforskning var fullt ut systematisk organisert frem til 1911. Politiet i Stockholm ble reformert i 1850, og et

var opprettelsen av konstabelkorps i de største byene. Fra slutten av 1850-tallet fikk Christiania det første konstabelkorps, med uniformerte politikonstabler som skulle patruljere faste områder og ruter i byen.⁵⁴⁰ Senere kom de andre byene etter. Disse endringene bidro til at antallet underordnet politi økt kraftig, samtidig som det gamle vekterkorpset ble faset ut.⁵⁴¹ Dette var ikke så mye en utbygging av den gamle betjentstyrke, som etablering av nye yrkeskategorier; oppdagelsesbetjenter og politikonstabler.

Selv om politiets virksomhet ble stadig mer spesialisert og profesjonalisert var det likevel fortsatt preget av det gamle system i tiden rundt 1900. Politibetjenter fortalte om fortsatt stor klasseforskjell mellom politiets ledelse (embetsmennene) og politibetjentene, og avstand også mellom politi og borgere (noe avhengig av hvilken samfunnsklasse man tilhørte).⁵⁴² Fortsatt på slutten av 1800-tallet hadde de underordnede politifunksjonærer ingen politifaglig utdanning, og politifunksjonærenes sosiale anseelse var generelt lav. Men dette begynte nå å endre seg. Politifolk begynte å organisere seg, og i 1905 ble Norges politiforbund stiftet.⁵⁴³ Foreningens første kampsaker ble særlig forbedring av politibetjentenes ansettelses- og arbeidsvilkår og heving av yrkets anseelse, for eksempel gjennom etablering av utdanning og opplæring.

Selv om selve politiyrket nå gjennomgikk store endringer, skjedde det ikke tilsvarende store endringer i politibetjentenes formelle rolle som rettshåndhevere. Som før ble politibetjentenes funksjoner og oppgaver, og måten de skulle løses på, hovedsakelig fastlagt i de enevelde politireguleringene, i administrative instruksjoner og i stor grad underlagt politimesterne. Reguleringssituasjonen forble stort sett som under eneveldet, med samme typer formål, funksjoner og myndighet. Det var de samme førkonstitusjonelle politireguleringene som var det viktigste reguleringsgrunnlag, selv

eget kriminalpoliti ble etablert i 1856. I Tyskland ble det etablert eget kriminalpoliti fra 1870-tallet, se Stolleis og Boldt (2012) s. 15.

⁵⁴⁰ Se Ellefsen og Larsson (2014) s. 46–47.

⁵⁴¹ I Christiania vedtok bystyret at det fra 1. januar 1859 skulle opprettes et konstabelkorps på 50 mann. Stortinget vedtok i tillegg at det skulle opprettes to nye politifullmektigstillinger i Kristiania, slik at det fra denne tiden ble en politistyrke på til sammen 90 mann i Christiania, se Valen-Sendstad (1953) s. 193. I og med reformene i 1866 ble styrken ytterligere øket, *ibid.* s. 201 f.

⁵⁴² Se for eksempel den erfarne politimannen Sigvard Larsens personlige vurdering av situasjonen i Larsen, Sigvard (1905). *Politiet: dets pligter og oppgaver, dets forhold til publikum. Udkast til lov om politivæsenet*. Lillehammer: Eget forlag.

⁵⁴³ Se nærmere *Norsk Politiforbund 1905-1930: 25 aars-skrift*, Oslo: Norsk politiforbund og Rasmussen, Sigurd (1955). *Norsk politiforbund gjennom 50 år*, Oslo: S. Hammerstads boktrykkeri.

om en del av politimestrene begynte å lage mer utførlige tjenesteinstrukser for det stadig voksende antall underordnede politifunksjonærer.⁵⁴⁴

Men selv om straffeprosessloven av 1887 ikke berørte politibetjeners rettshåndhevelse i særlig grad direkte, kom loven, sammen med straffeloven av 1902, til å endre de regulative rammene for politibetjeners virksomhet som rettshåndhevere. Straffeprosessloven definerte nå politiembetsmennes inkvisitoriske arbeid som «etterforskning», men sa svært lite om det underordnede politiets virksomhet av samme karakter. Det var nok flere grunner til dette, men en viktig grunn må ha ligget i at de underordnede politibetjentene fortsatt var formelt kommunale funksjonærer. Selv om de ble styrt og ledet av statens politiembetsmenn grep staten fortsatt ikke uten videre inn i kommunale politiforhold. Straffeprosessloven av 1887 kan derfor, sammen med straffeloven av 1902, sies å ha etablert et regulativt tomrom, hva gjelder den rettslige forståelsen av det underordnede politiets virksomhet i strafforfølgningens første fase. For skulle det underordnede politiets virksomhet nå defineres slik som politiembetsmennes, som «etterforskning», eller på andre måter? Problemet ble ytterligere forsterket av at politimesteren, som det underordnede politiets øverste leder, nå hadde fått en spaltet rolle: hva gjaldt den etterforskende virksomhet tilhørte han påtalemyndigheten, hva gjaldt resten av politiets virksomhet tilhørte han politiforvaltningen. Så hvilken av disse rollene skulle politibetjenter identifiseres med i deres strafforfølgende virksomhet? At det ikke var noen selvfølge at denne virksomheten skulle kalles etterforskning, fremgår allerede av de begreper som var i bruk på denne tiden, nemlig «oppdagelsespoliti» og «oppdagelse». Når det gjelder politiets patruljerende ordensbetjenter som i ganske mange tilfeller ble første offentlige myndighet til å observere en sannsynlig straffbar handling, ble spørsmålet om den rettslige definisjon særlig preget av uklarhet og uavklarhet: for hva skulle man rettslig sett kalle det når ordenspolitiet observerte en straffbar handling som nettopp hadde blitt begått, for eksempel når et slagsmål blir stanset av politiets betjenter og betjentene skal vurdere hva som skal skje med de involverte? Bedrev de «etterforskning»? Eller falt de inn under politilovgivningens definisjoner? Holmsen fremholdt for eksempel at:

Foruden at politiet skal paase overholdelsen af politilovgivningen og paatale overtrædelser af samme [...] har det ogsaa at efterforske forbrydelser mod den almindelige straffelov [...].⁵⁴⁵

⁵⁴⁴ Se for eksempel politimester i Christiania Irgens Steens konstabelinstruks fra 1874.

Og:

Politiet bør i alle tilfælde, hvor det kommer til kundskab om, at en forbrydelse, der ubetinget paatales af det offentlige, er forøvet, uopfordret foretage efterforskning [...].⁵⁴⁶

Men om dette var «etterforskning» i straffeprosessuell forstand eller ikke, gikk ikke Holmsen nærmere inn på.

Selv om ikke det nye system sa særlig uttrykkelig om politibetjenters myndighet som rettshåndhevere ble det i den nye straffeloven av 1902 gitt egne straffebestemmelser som kunne tenkes å ramme det å ikke forfølge straffbare handlinger, særlig gjaldt dette straffeloven av 1902 § 118 og § 324 om unnløtelse av å gjøre en tjenestehandling. Selv om det hadde vært regler om politibetjenters tjenesteforhold tidligere og, og politidomstolene hadde slått ned på ulike typer tjenesteforsømmelser, hadde det ifølge forarbeidene til straffeloven av 1902 [...] vært mindre på det Rene, hvad der er de Straffforfølgende Myndigheders Pligt ligeoverfor begaaede Forbrydelser. [...].⁵⁴⁷ I forarbeidene til straffeloven ser det ut til at politibetjentene var tiltenkt et relativt stort spillerom. Det ble for eksempel uttalt at unnløtelse av å anmelde en straffbar handling ikke rammes selv om det er «Oppdagelsespolitiets Betjente som heri gjør sig skyldig».⁵⁴⁸ Hva som var tenkt å rammes og ikke fremstår med det som noe uklart, for eksempel i lys av uttalelsen om en anmeldelsesplikt, som ble nevnt ovenfor i punkt 8.3.

8.5 Sammenfatning

På andre halvdel av 1800-tallet begynte det moderne norske politiet gradvis å ta form. Reformene startet i kommunene og etter hvert ble også staten noe mer engasjert i politivirksomheten. I de største byene ble det opprettet et eget oppdagelses- eller kriminalpoliti, som fikk i hovedoppgave å bistå justismyndighetene med å forberede kriminalsakene, for eksempel gjennom avhør. Det ble også for første gang opprettet et eget ordenspoliti, samtidig som det gamle vekterkorpset nå forsvant.

⁵⁴⁵ Holmsen (1890) s. 368.

⁵⁴⁶ Ibid.

⁵⁴⁷ Sitat hentet fra Bratholm, Anders og Matningsdal, Magnus (1995, 1998). *Straffeloven, kommentarutgave*, Oslo: Universitetsforlaget. s. 123.

⁵⁴⁸ Ibid.

Men Stortinget vedtok heller ikke på andre halvdel av 1800-tallet noen alminnelig lovregulering av politiets rolle som rettshåndhevere i det norske samfunn, og frem til slutten av perioden forble politiets formelle rolle med det preget av de tradisjonelle reguleringer og forståelser. Politiets funksjoner, oppgaver og myndighet var fortsatt formelt regulert i førkonstitusjonelle politireguleringer og administrativ praksis. Den stadig mer positivrettslig pregede juridiske forståelse av politiets rolle som rettshåndhevere måtte med det fortsatt bli preget av en gjennomgang og systematisering av dette store og fragmenterte materialet av politireguleringer, hvorav de fleste var gitt for lokale forhold.

Samtidig begynte nå store deler av de gamle formelle rammene å gå i oppløsning. Endringene kom først og fremst utenfra eller ovenfra, idet de vokste ut av reformer ikke av politiet selv, men av selve systemet for offentlig rettshåndhevelse (strafforfølgning). Mot slutten av perioden ble hele det gamle systemet for offentlig rettshåndhevelse avskaffet og erstattet av et system basert først og fremst på justisens tradisjonelle idealer. Så godt som alle de grunnleggende elementer i det gamle system ble avskaffet, og erstattet med et system som var preget av sentralisering og ensretting. Det nye systemet var basert på ganske andre forståelser av den offentlige strafforfølgningens politiske legitimitet, og offentlige organers myndighet og makt, enn det som opprinnelig hadde motivert 1800-tallets system. Den offentlige strafforfølgning og rettshåndhevelse skulle nå først og fremst være politisk legitimert som *societas*, og de offentlige organers myndighet skulle forstås som *potestas*. Det ble innført ett system for all forfølgning av alle straffbare handlinger, ledet av jurister. Institusjonelt ble det opprettet et selvstendig forvaltningsorgan med ansvar for denne forfølgningen, Den offentlige påtalemyndigheten. Påtalemyndighetens virksomhet ble lovregulert i et detaljert nettverk av allmenne regler: oppgaver, avgjørelsestyper, fremgangsmåter og ikke minst regler om hvilken kompetanse de enkelte nivåer i påtalemyndigheten skulle ha. Påtalemyndigheten skulle være, slik som Staatsanwaltschaft i Tyskland, en form for lovens lange arm, en garanti for at straffe- og prosesslovgivningens normer ble fulgt i praksis.⁵⁴⁹ Det grunnleggende premisset om at det skulle være jurister som skulle ha myndigheten til å ta beslutninger i denne forbindelse må forstås i samme lys. Strafforfølgningen skulle være basert på allmenne normer om det offentliges handlemåter overfor borgerne ved forfølgning av straffbare

⁵⁴⁹ Om Staatsanwaltschaft, se Stolleis og Boldt (2012) s. 21: «Sie sollte nicht nur in Straftaten ermitteln und gegebenenfalls Anklage erheben, sondern zugleich als «Wächter der Gesetze» über Gericht und Polizei tätig werden».

handlinger, og de beslutninger som skulle tas basert på formelle beslutninger og vedtak tatt av jurister i tråd med normene i straffeprosessreguleringen.

Men disse reformene endret bare de formelle regulative rammene for forståelse av politiets rolle som rettshåndhevere i det norske samfunnet: reformene hadde lite å si om selve politiet. Den vesentlige betydning av lovreformene for forståelse av politiets formelle rolle som rettshåndhevere ble dermed for det første at de formelt avskaffet det gamle system, hvor politiets rettshåndhevelse opprinnelig hadde vært grunnleggende definert ut fra et selvstendig styringsrasjonale preget av formålstenkning og som en administrativt definert rettshåndhevelse. For det andre medførte reformene at det i liten grad ble etablert noe nytt regulativt grunnlag for politiet i dette nye system. Arkitektene bak det nye system hadde ikke vært spesielt opptatt av politiet, og endte opp med å plassere det fremvoksende moderne norske politiet i et regulativt tomrom. Stortinget hadde med det vedtatt et system for offentlig rettshåndhevelse som skulle utgjøre et sammenhengende helhetlig system for offentlig rettshåndhevelse, uten at politiet var formelt skrevet inn i dette systemet.⁵⁵⁰

I denne situasjonen ble samtidig det første grunnlaget for en norsk politiprofesjon lagt, og antallet politibetjenter steg kraftig. Det vokste frem et eget patruljerende ordenspoliti. Men frem mot slutten av århundret forble forståelsen av disse politibetjentenes formelle rolle som rettshåndhevere for det meste som før. Det var som tidligere de førkonstitusjonelle reguleringene som sammen med lokale instruksjoner og praksis som for det meste definerte rollen. Selv om avskaffelsen av det gamle system medførte nye regulative rammer for forståelse av ordensbetjentes rolle som rettshåndhevere, var det lite å finne om denne i reformene.

⁵⁵⁰ Se slik også Valen-Sendstad (1953) s. 262: «Det rådde derfor et fullstendig tomrom i lovgivningen om politiforholdene, om etaten og dens ordning. Når det gjaldt en så samfunnsmessig viktig etat som politiet, hadde en i virkeligheten ikke andre retningslinjer å holde seg til enn sedvaneretten – og den kunne til og med være uklar nok».

Kapittel 9 Et regulativt tomrom og nye forståelser vokser frem, ca. 1905–1950

9.1 Det moderne norske politiet vokser frem II

Reformene av politiet som fant sted fra andre halvdel av 1800-tallet, hadde i løpet av få år endret politiet på grunnleggende måter. Institusjonelt var dette særlig forbundet med en tiltagende organisatorisk differensiering og spesialisering innad i politiet. Det fantes nå i de største byene et tydeligere definert oppdagelsespoliti og et gatepoliti. Disse utviklingene skjød ytterligere fart på første halvdel av 1900-tallet.

En følge av den organisatoriske differensiering og spesialisering var et økende behov for flere og mer spesialiserte politibetjenter. Allerede på slutten av 1800-tallet hadde det vært tatt initiativ til lokale institusjoner for opplæring av politikonstablene. Det ble etablert et konstabelkurs i Christiania fra 1898. Politiforbundet argumenterte for at denne utdannelsen måtte utvides så vel kvantitativt som kvalitativt og gjøres nasjonal. I 1912 ble det nedsatt en departemental politilovkomité som blant annet anbefalte opprettelsen av en nasjonal politiutdanning og en nasjonal regulering av politibetjentenes tjenesteutførelse. I 1919 ble Statens politiskole opprettet og fra 1920 mottok den de første elever.⁵⁵¹

Staten ble slik gradvis mer involvert i politiets virksomhet, og i 1920 ble det for første gang laget en nasjonal instruks for alt underordnet politi. I 1931 ble det etablert et eget statspolitikorps, særlig til bruk i arbeidskonflikter.⁵⁵² I tiden etter dette ble det fremmet forslag om at staten skulle overta ansvaret for alt politi og fra 1936 ble politiet fullt ut gjort til et statlig ansvar, for første gang i norsk historie.

I 1940 utnevnte Administrasjonsrådet utrykningssjefen i justis- og politidepartementet til «Kriminalpolitisjef» for hele landet.⁵⁵³ Denne stillingen ble inndratt samme år i forbindelse med opprettelsen av Politidepartementet.⁵⁵⁴ Ved en provisorisk anordning av 26. februar 1943 vedtok London-regjeringen imidlertid at så lenge Norge var i krig skulle ledelsen av det norske politi ligge under en Rikspolitisjef, underlagt Justisdepartementet.⁵⁵⁵

⁵⁵¹ Se nærmere Hove, Kjersti (2012). *Politiutdanning i Norge: fra konstabelkurs til bachelorutdanning*, Politi- og politihøgskolen.

⁵⁵² Se Auglend og Mæland (2016) s. 56.

⁵⁵³ Ibid.

⁵⁵⁴ Ibid.

⁵⁵⁵ Ibid.

9.2 Politiets formål, funksjoner og oppgaver som rettshåndhevere

De store lovreformene før og etter 1900 hadde altså endret de regulative rammene for politiets rolle som rettshåndhevere på grunnleggende måter. Institusjonelt hadde dette skjedd ved opprettelsen av en egen påtalemyndighet med ansvar for all offentlig forfølgning av alle straffbare handlinger. Politiembetsmennene hadde blitt nederste trinn i påtalemyndighetens hierarki, samtidig som de fortsatt var en del av politiforvaltningen. Politimestrene skulle nå tjene to tydeligere adskilte herrer: påtalemyndighetens ledelse i saker som handlet om «strafforfølgning» og den statlige og kommunale politiforvaltning i politisaker. Prosessuelt var den store endringen forbundet med avskaffelsen av sondringen mellom kriminal- og politiprosess. Gjennom 1800-tallet hadde politiet forfulgt politiforseelsene innen rammene av en politiprosess, og bistått justismyndighetene på ulike måter. Nå fantes det altså ikke lenger formelt noen sondring mellom politiprosess og kriminalprosess. Den gamle politiregulering var opphevet og politimestrene var underlagt det prosessuelle og materielle regime som var etablert gjennom straffeprosess- og strafferettsreguleringene. Alle straffbare handlinger var nå prinsipielt likeartede; de var «straffbare handlinger» og de var alle regnet som rettsbrudd.

Dette nye regulative system endret med det også de regulative rammene for forståelsen av politirollen. Frem til utgangen av 1800-tallet hadde man i generasjoner forstått politiets formelle rolle som rettshåndhevere som i stor grad formålsdrevet; som en form for offentlig styring med formål å sikre og fremme offentlig orden, sikkerhet og velferd, og som i stor grad ble definert administrativt. Det regulative system som nå var vedtatt var basert på andre typer verdier, nemlig grunnleggende forestillinger om en offentlig rettshåndhevelse som skulle sikre borgernes rettigheter og som slik måtte være bundet til på forhånd fastsatte, allmenne, klare og offentlig tilgjengelige rettsnormer.

Men det var altså ikke laget særlige lovregler om det underordnede politiets formål, funksjoner og oppgaver, verken i avvergende virksomhet eller ved forfølgning av straffbare handlinger; det underordnede politiet var kort sagt plassert i et regulativt tomrom. I tiden etter straffelovens ikrafttredelseslov (1905) begynte denne situasjonen å bli stadig tydeligere, og i 1912 ble det altså nedsatt en departemental komité for å utrede en alminnelig lov om politiet.⁵⁵⁶ Der Falsen på 1820-tallet hadde hatt store deler

⁵⁵⁶ Dette var basert på en stortingsbeslutning av 25. juli 1912, se Valen-Sendstad (1953) s. 351 f.

av statens forvaltning, herunder politiet i snever forstand, som mandat, var det nå bare politiet i en snevrere betydning som skulle utredes. I komiteen satt sorenskriver Olaf Sitje (formann), politibetjent Redvald Larsen, statsadvokat Haakon Sund (senere riksadvokat), lensmann Ole Svang, ordfører M. S. Sørensen og konsul H. M. Wrangell. Komiteens mandat var forholdsvis vidt og omfattende. Det handlet først og fremst om en utredning av behovet for en øket underordnet politistyrke, om organiseringen av politiet, utdannelse av det underordnede politi, tjenesteforhold og avlønning.⁵⁵⁷

Politolvkomiteen anså at selv om straffelovens ikrafttredelseslov hadde satt mesteparten av den gamle politilovgivningen ut av kraft, så kunne det ved denne «tabula rasa», som komiteen omtalte situasjonen, ikke ha vært meningen å «røre den retslige ordningen av politiet».⁵⁵⁸ Ifølge komiteen måtte denne fortsatt sies å hvile «væsentlig paa gammel administrativ praksis (sædvaneret) med støtte i den senere lovgivning.»⁵⁵⁹ Hva komiteen her egentlig mente med «ordningen av politiet» er noe uklart.

Ifølge politilovkomiteen bestod politivesenet nå av *to hovedtyper politi*: kriminal- eller oppdagelsespolitiet og ordenspolitiet.⁵⁶⁰ Komiteens utlegning av disse hovedtypene politi ser ut til å primært være opptatt av politi som en forvaltningsinstitusjon som er organisert på bestemte måter (komiteen omtaler faktisk politiet som «et av statens forvaltningsorganer»)⁵⁶¹ Ifølge komiteen var kriminalpolitiet eller oppdagelsespolitiet:

[...] den gren av politiet, som har til nærmeste oppgave at forhindre forbrydelser, efterspore forbrydere og medvirke til deres avstraffelse samt at utføre de funksjoner, som dermed staar i forbindelse.⁵⁶²

Mens ordenspolitiets gjøremål var «[...] i høiere grad end opdagelsespolitiets opstykket og spredt over mange indbyrdes forskjelligartede omraader».⁵⁶³ Ordenspolitiets oppgave var ifølge komiteen å:

⁵⁵⁷ Politilovkomiteen av 1912. Haakon Sund la allerede i 1913 frem en utredning om politiets oppgaver og gjøremål som i stor grad gjenfinnes i den ferdige innstillingen fra komiteen, se Sund, Haakon (1913). *Politiets oppgave og gjøremaal efter gjeldende norsk ret*. Kristiania: W. C. Fabritius & Sønner.

⁵⁵⁸ Politilovkomiteen av 1912. s. 19.

⁵⁵⁹ Ibid. s. 19–20.

⁵⁶⁰ Ibid. s. 51 f.

⁵⁶¹ Ibid. s. 52.

⁵⁶² Ibid.

⁵⁶³ Ibid. s. 65.

[...] paa den ene side at opretholde ordenen, føre tilsyn med renligheten paa offentlige steder og at verne personer og gods mot fare og angrep og paa den anden side at kontrollere overholdelsen av de mange lovregler og ordensforskrifter, som til almenhetens beskyttelse er fastsat for handel, produktionsvirksomhet, kommunikasjonsvesen og anden næringsdrift.⁵⁶⁴

Men dette ordenspolitiet kom også i kontakt med kriminalpolitiets område:

Gatepolitiet har selvfølgelig at optræ mot enhver i og for sig strafbar handling, hvorpaa det blir opmerksom, ikke alene forbryderske eiendomsindgrep, ran, tyveri og legemsfornærmelser, men idetheletat ethvert lovstridig og uberettiget angrep paa nogens liv, helbred eller gods. Paa denne maate vil ogsaa de til ordenspolitiet hørende tjenestemænd hyppig komme til at delta i forbrydelsers efterforskning paa dennes første stadium [...].⁵⁶⁵

Slik kom ordens- eller gatepolitiets virksomhet til å flyte over i kriminalpolitiets virksomhet. Ordenspolitiets tjenestemenn vil hyppig komme til å delta i «forbrydelsers efterforskning» på det tidligste stadium. Den nærmere rettslige bestemmelse av denne virksomheten gikk komiteen likevel ikke særlig inn på.

Politolvkomiteens innstilling forelå i 1914, men det varte og rakk før noen politilov ble vedtatt. I 1927 kom endelig loven, som i all hovedsak ble en regulering av selve politiorganisasjonen.⁵⁶⁶ Men allerede på 1930-tallet ble det tatt til orde for en ny politilov, og i 1936 ble en ny lov om politiet vedtatt.⁵⁶⁷ I politiloven av 1936 § 1 het det at staten skulle sørge for det politi som trengs for å opprettholde den offentlige orden, forfølge lovbrudd og utføre de andre oppgaver som etter lov eller sedvane påhviler politiet. Situasjonen etter vedtagelsen av politiloven av 1936, var altså at politiets funksjoner var regulert i politiloven av 1936 § 1 uten noen nærmere angivelse av hva det ville si at politiet skulle «forfølge lovbrudd».⁵⁶⁸

Dette betyr at det på første halvdel av 1900-tallet ikke fantes noen formell lovregulering som definerte politiets rolle som rettshåndhever på noen tydelig måte. Som før fikk derfor uttalelser i offentlige utredninger, praksis og teori stor betydning

⁵⁶⁴ Ibid.

⁵⁶⁵ Ibid. s. 66.

⁵⁶⁶ Lov om politiet av 10. juni 1927 og Heivoll (2013).

⁵⁶⁷ Lov om politiet av 13. mars 1936 og nærmere i Heivoll (2013).

⁵⁶⁸ Ibid.

for forståelse av rollen, og i disse kildene fortsatte man først å forstå politirollen omtrent som før 1905.

Selv om det kom noen få synspunkter på politiet, ble det heller ikke i denne perioden viet særlig mye plass til politiet i den statsrettslige litteraturen. Enkelte bemerkninger om politiets formål og funksjoner finnes, for eksempel hos Bredo Morgenstjerne.⁵⁶⁹ Den nye straffe- og prosessretten sa også relativt lite om politiets funksjoner som rettshåndhevere. Det ble av enkelte vist til uttalelser i forarbeidene til straffeprosessloven av 1887 og straffeloven av 1902 om at politibetjenter hadde anmeldelsesplikt, men noen nærmere drøftelse av hvordan ordenspolitiets rettshåndhevende virksomhet skulle klassifiseres rettslig kom det lite av. Hvorvidt den skulle defineres i administrativrettslige begreper og kategorier eller straffeprosessuelle, for eksempel som «etterforskning», ble lite diskutert.

Det var som før den administrative retten som først og fremst hadde ansvar for å behandle politi. De få fremstillinger som kom i tiden etter 1905, sa ikke lenger noe om de gamle politireguleringene (som jo nå var opphevet). Det var vide og vage formuleringer uten særlig kildereferanser som dominerte. Samtidig som politiets formål, funksjoner og oppgaver fortsatt var preget av tradisjonelle forståelser, slik som for eksempel hos Morgenstjerne: *Den norske forvaltnings- og næringsret* (1912): «[...] Det andet Hovedmiddel er Ordens og Sikkerhedspolitiets forebyggende Virksomhet [...]».⁵⁷⁰ Og Henrik Lundh: *Forelesninger over forvaltningsrett* (1935): «[...] For øvrig har vel politiet sin største betydning ved sin rent forebyggende virksomhet [...]».⁵⁷¹ Selv om forestillingen om at politiets fremste funksjon var å forebygge var svært gammel, måtte disse formuleringene nå få nye og andre betydninger i lys av de grunnleggende endringene i forståelsen av straff som hadde blitt lagt til grunn for lovreformene før og etter 1900. For hva skulle det nå bety å «forebygge», i et straffesystem hvor skillet mellom det retributive og det preventive så å si var formelt utvasket?⁵⁷²

Men denne administrative retten skiftet nå på flere grunnleggende måter karakter. Disse endringene var påvirket av andre skandinaviske forfattere, men igjen var det franske og særlig tyske forfattere som øvet innflytelse på norske jurister. Den gamle

⁵⁶⁹ Morgenstjerne, Bredo (1927). *Lærebok i den norske statsforfatningsret*, Kristiania, bd. II s. 176.

⁵⁷⁰ Morgenstjerne, Bredo (1912). *Den norske forvaltnings- og næringsret*, Kristiania s. 92.

⁵⁷¹ Lundh, Henrik (1935). *Forelesninger over forvaltningsrett*, Oslo s. 149.

⁵⁷² Jeg kan ikke se at dette grunnleggende skiftet i forståelsen av forebyggingsbegrepet er særlig diskutert i politiforskningen.

administrative rett ble fra nå hetende «forvaltningsrett», og den gamle politiretten gikk opp i denne nye forvaltningsretten. I denne forvaltningsretten ble politi behandlet på andre måter enn tidligere. Det vesentlige nye ved denne forvaltningsretten var at det nå vokste frem en *alminnelig* forvaltningsrett, som på et høyere generalitetsnivå enn i den tidligere administrative retten diskuterte felles spørsmål for all norsk forvaltningsvirksomhet. Det grunnleggende verket i denne alminnelige forvaltningsretten kom med den første norske lærebok i alminnelig forvaltningsrett, nemlig Frede Castbergs «Innledning til forvaltningsretten» fra 1938. I denne boken utviklet Castberg mer generelle begreper, kategorier og prinsipper for å beskrive forvaltningens virksomhet og myndighet. Castberg skrev her lite om politiet, men noe skrev han. Ifølge Castberg skulle politiet sørge for *den alminnelige offentlige sikkerhet*. Politiets rolle som rettshåndheverer kom med det i bakgrunnen. Castbergs bemerkninger om politiet var imidlertid drevet av et noe annet fokus, nemlig på politiets *myndighet*.

9.3 Politiets myndighet som rettshåndheverer

Det fantes altså ingen alminnelig lov- eller forskriftsregulering av politiets myndighet i tiden etter 1905, verken generelt eller som rettshåndheverer spesielt. Spørsmålet om den polisierende rettshåndhevelsens form og innhold hadde likevel, som vist, vært noe omdiskutert på slutten av 1800-tallet, og i flere sammenhenger hadde det blitt hevdet at politiet måtte ha en plikt til å anmelde straffbare forhold til påtalemyndigheten.

Da politilovkomiteen tok opp spørsmålet om en nasjonal regulering av politiets virksomhet fant den det ikke nødvendig å nevne spørsmålet om det var behov for formell lovregulering av politiets myndighet, verken generelt eller som rettshåndheverer spesielt. Spørsmålet ble i det hele tatt ikke reist. Komiteen mente som nevnt at da den gamle politireguleringen ble opphevet kunne det ikke ha vært meningen å oppheve den rettslige ordningen av politiet, men hva som lå i dette sa komiteen ikke særlig om. Den diskuterte for eksempel ikke spørsmål om noen alminnelig anmeldelsesplikt, som hadde vært hevdet i enkelte forarbeider og som ble forfektet hos en del teoretikere. Også da politiloven av 1936 kom sa den at politiet skulle forfølge lovbrudd, men ikke noe særlig om hvilke normative ressurser politiet hadde til å gjøre dette.⁵⁷³

⁵⁷³ Enkelte har likevel i ettertid tolket politilovens § 1 som uttrykk for en generalklausul eller «generalfullmakt», se nærmere Heivoll (2013).

Mens spørsmålet om politiets myndighet som rettshåndhevere ikke ble viet spesielt mye plass i lovgivningen, kom det noen uttalelser i teorien. Politiets rettshåndhevelse hadde som nevnt ikke vært regnet som en del av kriminalretten og straffeprosessen. I forbindelse med lovreformene hadde likevel flere kilder hevdet at politiet måtte ha en plikt til å anmelde straffbare forhold til påtalemyndigheten, og slike standpunkter finnes også utover på første halvdel av 1900-tallet. Den nye straffe- og prosessteorien var og ble likevel lite klar om den nærmere rettslige bestemmelse av politiets myndighet som rettshåndhevere.

Som før var det den administrative retten som var den mer umiddelbare teoretiske ramme for diskusjonene av politiets myndighet, og i de første år etter 1905 kom enkelte uttalelser om politiets myndighet i den administrative retten. Morgenstjerne (1912) mente for eksempel at politiet « [...] maa det have Adgang til at øve Kontrol og til at forbyde eller med Magt hindre ulovlige eller farlige Handlinger»,⁵⁷⁴ og Lundh (1935): «[...] Derfor må det øve kontroll og tilsyn. Det må i tilfelle kunne skride inn med forbud og ha adgang til maktanvendelse [...]».⁵⁷⁵

Men denne administrative retten endret seg som nevnt nå på grunnleggende måter og denne utviklingen kom til å få stor betydning for forståelse av politiet som rettshåndhevere helt til i dag. Med en fot i tradisjonelle forståelser av politi og en i den fremvoksende alminnelige forvaltningsrettens rettsikkerhetsteori, kan vi snakke om at denne teorien bidro til at forståelsen av politiets formelle rolle i det norske samfunn gikk gjennom en «*juridisk metamorfose*» fra begynnelsen av 1900-tallet, hvor de gamle forståelser av politiets rolle ble forvandlet til nye juridiske forståelsesmåter, dels fra et stats- og forvaltningsrettslig perspektiv, dels fra et straffeprosessuelt perspektiv. Fra stats- og forvaltningsretten, som nå hadde tatt opp i seg store deler av den gamle politiretten, skjedde dette særlig gjennom utviklingen av en lære om politiets «generelle bemyndigelse» eller «generalfullmakt».⁵⁷⁶

Gjennombruddet for denne moderne norske forståelse av politiets myndighet kom med det til å sammenfalle med fremveksten av den moderne norske forvaltningsretten, og det konstituerende arbeid her var altså særlig Frede Castbergs alminnelige forvaltningsrett fra 1938.⁵⁷⁷ Etter påvirkning fra tyske og franske forbilder, satte

⁵⁷⁴ Morgenstjerne (1912) s. 92.

⁵⁷⁵ Lundh (1935) s. 149.

⁵⁷⁶ Forståelsen av «politiets generalfullmakt» ble utviklet særlig fra 1960–70-tallet, se nærmere nedenfor i kapittel 10.

⁵⁷⁷ Se nærmere i Heivoll (2013).

Castberg på nye måter fokus på alminnelige spørsmål om forvaltningens virksomhet og myndighet, og særlig spørsmål forbundet med forfatning og rettssikkerhet. Castberg skrev lite om politi i denne fremstillingen, men noe skrev han altså. Etter å ha fremhevet at borgerne ikke plikter å adlyde påbud eller forbud som forvaltningsorganer avgir uten hjemmel i gjeldende rett og at dette «[...]må anses for en uomtvistelig fundamentalsetning i vår offentlige rett [...]»,⁵⁷⁸ la han likevel til:

[...] En annen sak er at de forvaltningsorganer som inngår under «politiet», og som har å sørge for den almindelige offentlig 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 [...].⁵⁷⁹

Et sted sa han også at politiet: «[...] undertiden anses bemyndiget til uten videre å eksekvere sine egne beslutninger ved maktanvendelse, og dette selv om en lov ikke inneholder nogen uttrykkelig hjemmel».⁵⁸⁰ Han viste til Sundhetsloven av 1860 § 21, som påla personer som led av smittefarlige sykdommer å la seg behandle på sykehus dersom sundhetskommisjonen eller øvrigheten krevde det, og hevdet at:

[...] «en lovbestemmelse som denne måtte politiet være berettiget og forpliktet til å iverksette ved direkte inngripen. Man kan ikke henvise politiet til å gå domstolsveien, slik som f. eks. når der er spørsmål om å inndrive en pengeydelse til det offentlige. Det avgjørende er at de faktiske foranstaltninger loven krever, må gjennomføres. Heri ligger tilstrekkelig bemyndigelse for politiet til å gripe inn med makt».⁵⁸¹

Men hva denne generelle bemyndigelsen omfattet sa Casberg lite om.⁵⁸² Det politiet hadde en generell bemyndigelse til var ifølge Castberg å «gripe inn for å opprettholde fred og orden». Hvorvidt dette omfattet politiets rettshåndhevelse og eventuelt hvilke deler av denne som var omfattet, er ikke godt å si. Castbergs fokus var også på politiets adgang til å *gripe inn*. Hvilken myndighet politibetjenter skulle ha til å vurdere og avgjøre om et straffbart forhold skal forfølges eller ikke, sa han ikke noe om.

⁵⁷⁸ Se Castberg, Frede (1938). *Innledning til forvaltningsretten*, Oslo s. 80–81.

⁵⁷⁹ Ibid.

⁵⁸⁰ Ibid. s. 81.

⁵⁸¹ Ibid.

⁵⁸² Ibid.

Men disse få linjene om politiets myndighet kan altså ses som starten på den juridiske metamorfose: Castbergs fremstilling var på den ene side drevet av et nytt behov for å diskutere forholdet mellom et generelt prinsipp om lovbundet forvaltning og politiets myndighet, og han endte opp med å definere denne myndigheten i relasjon til et slikt krav. Castbergs fremstilling fremstår med det som et første skritt i retning av en alminnelig positivisering⁵⁸³ av politimyndighetens rettslige grunnlag innen de nye regulative rammer etablert av lovreformene før og etter 1900. Læren føyde seg også inn i en fellesskandinavisk forståelsesmåte.⁵⁸⁴ I både Danmark og Sverige begynte man også å snakke om en at politiet måtte ha en generell bemyndigelse eller generalfullmakt.⁵⁸⁵

Men Castberg var ikke særlig villig til å gi dette positivrettslige grunnlaget noen spesielt klar form eller innhold; han omtaler myndigheten som en «generell bemyndigelse» basert på «rettsordenen» og går ikke særlig inn i hva han mener med noe av dette. «Gripe inn for å opprettholde fred og orden» er så vidt og vagt at det nesten blir innholdsløst, og politiets myndighet til å beslutte å unnlate forfølgning blir helt uavklart. Slik fikk Castbergs forståelse en dobbelthet. Med Koselleck kan man kanskje si at erfaringsrommet i utgangspunktet var preget av det gamle begrepet om politimyndighet, slik det hadde vært diskutert helt frem til slutten av 1800-tallet, for eksempel av Aschehoug.⁵⁸⁶ Men læren om lovbundet forvaltning skapte en ny forventningshorisont, som man måtte tilpasse den gamle forståelse. Begrepet om en generell bemyndigelse var et produkt av dette. Castbergs formulering viste dels bakover mot gamle forståelser av politirasjonaliteten, dels pekte den fremover mot et behov for å beskrive politimyndighet i lys av forfatningen og det stadig mer diskuterte kravet om lovbundet forvaltning. Det læren i realiteten gjorde var å bevare spørsmål om politimyndighet som administrative spørsmål, som fortsatt kunne defineres mer i detalj i interne tjenesteinstrukser, slik man alltid hadde gjort. Og på *det* nivået trengte ikke grensene mellom politibetjeners rettshåndhevelse og påtalemyndighetens myndighet og virksomhet trekkes så skarpt.

⁵⁸³ Selv om politiets myndighet gjennom 1800-talet i økende grad ble forbundet med foreliggende reguleringer og rettspraksis, var det som vist flytende overganger mellom slike positive kilder og naturrettslig pregede perspektiver og argumenter i flere kilder. I det regulative tomrom etter 1905 måtte det etableres nye forståelser av det positivrettslige grunnlag for politiets myndighet, og naturrettslige argumenter var ikke lenger anerkjent innenfor den juridiske metodelæren på denne tiden. I denne sammenheng var Castberg en pionér.

⁵⁸⁴ Se Heivoll (2013).

⁵⁸⁵ Ibid.

⁵⁸⁶ Se Koselleck, Reinhart (1989). *Linguistic Change and the History of Events*. The Journal of Modern History, Vol. 61 No. 4. og Koselleck, Reinhart (1989). *Social History and Conceptual History*. Politics, Culture, and Society.

Samtidig som denne fellesskandinaviske teorien om politiets generelle bemyndigelse eller generalfullmakt vokste frem, kom enda en ny skandinavisk rettstenkning til, som stilte seg kritisk til flere grunnleggende elementer i den nye stats- og forvaltningsretten som hadde vokst frem på begynnelsen av 1900-tallet, og som i Norge særlig var representert ved Castberg. Dette var en rettstenkning som for det meste ble utviklet av svenske og danske jurister, men som likevel kom til å påvirke også norske jurister i større eller mindre grad, og særlig etter 1945. De mest fremtredende representanter for denne *skandinaviske rettsrealismen*, som den etter hvert ble kalt, var den såkalte Uppsalaskolen, og av særlig betydning for norske jurister, den danske juristen Alf Ross.⁵⁸⁷

Alf Ross utviklet et svært omfattende forfatterskap, som bestod av rettsfilosofiske og rettsteoretiske arbeider, men også fremstillinger av tradisjonelle rettsdogmatiske emner, slik som statsrett, forvaltningsrett, strafferett og prosess. I tiden før og etter 1950 utviklet Ross en kritikk av både dansk og norsk stats- og forvaltningsrett, som bidrar til å kaste lys over forståelser av politiets myndighet på denne tiden, som hos Castberg, men som også peker fremover mot et skift i forståelsen av politimyndighet, som kom til å prege forståelsene på andre halvdel av 1900-tallet.

Som vist hadde et grunnleggende trekk ved forståelsen av politiet under eneveldet vært koblingen mellom kongemakt og politi: politi var en kongelig høyhetsrett, som verken kunne eller burde underkastes lov og rett. Med videreføringen av mesteparten av det førkonstitusjonelle reguleringsregimet og flere elementer av de gamle politiforståelsene, ble slike typer forestillinger i liten grad problematisert gjennom 1800-tallet. Da politilovkomiteen av 1912 for første gang foreslo en nasjonal regulering av det underordnede politiets myndighet, var det som nevnt ingen som stilte spørsmål ved at denne reguleringen ble foreslått som en intern administrativ tjenesteinstruks, og ikke som en demokratisk forankret regulering uttrykt i en formell lov vedtatt av Stortinget. Politiinstruksen av 1920 ble da også vedtatt som en intern tjenesteinstruks, uten noen hjemmel i formell lov (den ble gitt retroaktivt etter vedtagelsen av politilovene av 1927 og 1936); selv om flere bestemmelser i instruksen ga regler som gikk langt i å gi politifolk myndighet til ulike typer inngrep overfor borgerne. Selv Castberg, i sin fornyelse av stats- og forvaltningsretten, problematiserte ikke dette, og tok som vist til orde for at politiet måtte ha en generell bemyndigelse

⁵⁸⁷ Se nærmere om skandinavisk rettsrealisme i Michalsen (2013) s. 69 og Eng (2007).

som kunne utfylles av administrative tjenesteinstrukser, uten å gå særlig inn på de forfatningsrettslige spørsmål dette reiste.

I artikkelen *Friheds- og ejendomskriteriet, af et tankemotivs historie* fra 1957 gikk Ross til angrep denne type forståelser og forutsetninger.⁵⁸⁸ Utgangspunktet for Ross var spørsmålet om forståelsen av den danske folkeforsamlingens kompetanse etter Grundloven, særlig hvordan ordet «lov» i Grundloven 1849 § 2 skulle tolkes. Ordet «lov» eller uttrykket «lovgivende kompetanse» var ikke presisert eller definert nærmere av grunnlovsforfatterne. Ifølge Ross hadde dansk juridisk teori utviklet en tolkning av denne bestemmelsen som ikke hadde grunnlag i selve forfatningen eller i forfatningspraksis, og som var i strid med dennes demokratiske ideologi. Denne tolkningen mente Ross var påvirket av tysk teori, særlig av Paul Laband og hans såkalte funksjonslære.⁵⁸⁹ Labands funksjonslære var kort sagt basert på det synspunkt at statens virksomhet, slik som individets, kan deles i en intellektuell aktivitet og en praktisk. Statens *intellektuelle* aktivitet ytrer seg i to funksjoner, den lovgivende funksjon og rettspleien. Lovgivningsfunksjonen er den forbindende fastsettelse av rettsregler, mens rettspleien er den bindende avgjørelse av rettsvister ved anvendelse av rettsregler. Statens *praktiske* aktivitet ytrer seg i forvaltning, som statens handlinger; dels til fullbyrdelse av rettsordenen, dels som fri regjeringsvirksomhet til forfølgelse av statens materielle og kulturelle formål. Ifølge Laband var lovgivningsfunksjonen altså bestemt som en fastsettelse av rettsregler, og slik måtte den tyske forfatningens uttrykk «lovgivende makt» forstås. Utenfor folkeforsamlingens kompetanse lå med det 1) rettsanvendelse og 2) praktiske handlinger. Labands forståelse av lovgivningskompetansen virker etter dette meget vid, og en slik forståelse av folkeforsamlingens kompetanse kan jo virke tilforlatelig også fra et dansk perspektiv.

Jo, sier Ross, men problemet ligger i hva Laband mener med fastsettelse av en «rettsregel». Ifølge Laband ligger det i rettens natur å dra en grense mellom forskjellige subjekters handlefrihet. Retten forutsetter en flerhet av kolliderende viljesbæreres vilje. Men ingen subjekter kan ha rettskrav mot seg selv, og forholdsregler som et subjekt setter opp for seg selv kan følgelig ikke ha karakter av rettsregler. Dette må også gjelde for staten og forholdet mellom dens funksjoner. Den legislative kompetanse, altså kompetansen til å gi rettsregler, kan med det kun omfatte

⁵⁸⁸ Ross, Alf (1959). «Friheds- og ejendomskriteriet». i: *Statsretlige Studier*. København: Nyt Nordisk Forlag/Arnold Busck.

⁵⁸⁹ Ibid.

forskrifter som enten vedrører borgernes innbyrdes rettsforhold, eller rettsforholdet mellom staten og borgerne. Kompetansen kan *ikke* omfatte forskrifter som staten stiller opp for seg selv, slik som regler som kun retter seg til forvaltningens embets- og tjenestemenn. Den legislative kompetanse angår alene reguleringer som berører borgernes rettsstilling; en type regulering Laband kaller lovgivning i materiell forstand. Dette fører ifølge Laband til at folkerepresentasjonen har en eksklusiv kompetanse til å regulere tiltak som vil føre til inngrep i borgernes frihet og eiendom (slike inngrep krever materiell lov eller regulering i kraft av slik lov), mens reguleringer som *ikke* gjelder slike inngrep, er det den *utøvende makt* som har kompetanse til å gi. Kongen, som utøvende makt, må altså ha en sideordnet selvstendig kompetanse til å gi «interne» forskrifter til forvaltningen, slik som organisasjonsanordninger, anstaltsanordninger og tjenesteinstrukser, så lenge de prinsipielt defineres som interne.

Ifølge Ross hadde altså denne læren vært lagt til grunn av danske jurister i fortolkningen av lovbegrepet også i den danske forfatningen. Danske jurister hadde også etablert begreper om formell og materiell lov. Ifølge Ross var det for så vidt greit nok å hevde at visse typer forvaltningsinngrep krever «materiell lov», eller at for visse typer inngrep overfor borgerne (inngrep i frihet og eiendom) kreves det formell lov vedtatt av folkeforsamlingen. Men problemet var at de forfattere som innfortolket et begrep om materielle lover i sin tolkning av folkeforsamlingens lovgivningskompetanse, samtidig, nærmest med logisk nødvendighet, måtte forutsette at forvaltningen hadde en sideordnet og konkurrerende lovgivningskompetanse, nemlig kompetanse til å regulere de tilfeller hvor det *ikke* gjelder inngrep i borgernes frihet og eiendom, nemlig hvor det bare dreier seg om interne forhold i forvaltningen. Det «logiske motstykke» til læren om lov i materiell forstand er ifølge Ross anerkjennelsen av at kongen har en selvstendig anordningsmakt i tilfeller hvor det ikke dreier seg om inngrep i private individers rettssfære.⁵⁹⁰ Ifølge Ross måtte disse forfattere med det videreføre gamle forestillinger som harmonerte dårlig med forfatningens demokratiske ideologi.

Men det var ikke bare danske forfattere som ble gjenstand for Ross' kritikk. Ross rettet kritikken også mot norske forfattere, og særlig mot Castberg. For heller ikke i den norske forfatningen fra 1814 hadde folkeforsamlingens lovgivende kompetanse blitt nærmere utdypet, og som i Danmark fikk praksis og teori stor betydning for

⁵⁹⁰ Ibid.

forståelsen av forholdet mellom folkeforsamlingens og kongens reguleringsmyndighet. Og også norske forfattere hadde operert med et begrep om materielle lover etter tysk påvirkning. Når den norske Grunnloven § 75a sa at det tilkommer Stortinget å gi og oppheve lover, måtte ordet «lov» tolkes som lov i materiell forstand, hadde Castberg hevdet. Det vil si som en generell norm som er bindende for private individer. Denne type lover, altså lover som griper inn i private individers rettsforhold, kunne med det bare vedtas av Stortinget som formell lov, såfremt ikke annet følger av Grunnloven, hevdet Castberg.⁵⁹¹ Dette anså Ross som en «fuldt utviklet lære som Labands»:

Ligesom anført i anden sammenhæng [...] må hertil bemærkes at sætningen vel ikke er uriktig, men misvisende. Den indicerer modsætningsvis at forvaltningens lovafhængighed er begrænset til indgreb i borgernes retssfære. Hvis den ikke er det, er det meningsløst at opstille sætningen. Det logiske modstykke til læren om lov i materiel forstand, det der giver den dens mening og eksistensberettigelse, er antagelsen af en med lovgivningen konkurrerende, selvstendig anordningsmagt for kongen når det ikke dreier seg om indgreb i private individers retsfære. [...] Men teoriens rækkevidde afhænger af hvorledes friheds og eiendoms-kriteriet nærmere defineres. Hvornår afføder en forskrift, der henvender sig til forvaltningsorganerne, direkte eller indirekte retsvirkninger for private? Herom hører man intet hos Castberg, hvilket kan forekomme mærkeligt i betragtning af at det drejer sig om en så fundamental regel, afgørende for de øverste statsorganers kompetence. Kongens selvstendige anordningsmagt synes overhovedet ikke for Castberg at være et emne af synderlig vigtighed.⁵⁹²

Spørsmålet er om Ross' kritikk her viser at én av årsakene til den vaghet og uklarhet rundt forholdet mellom legalitetsprinsippet og politiets myndighet som utviklet seg hos Castberg, for en del skyldtes et uavklart forhold til begrepet om materielle lover og dets logiske implikasjon om en sidestillet reguleringskompetanse for utøvende myndighet. Helt frem til Castberg hadde man forutsatt en selvstendig kompetanse for kongen og politiforvaltningen til å gi interne tjenesteinstrukser, selv om man i disse instruksene gikk langt i å regulere også politibetjenters inngrep overfor publikum. Lovreformene hadde opphevet det gamle system og Castberg stod uten særlig formell

⁵⁹¹ Ibid. s. 120.

⁵⁹² Ibid.

lovregulering når han skulle omtale politiets myndighet. Bruken av begrepet om materiell lov gjorde at Castberg kunne videreføre mye av 1800-tallets forståelser. Hvorvidt Castberg selv så dette er uvisst. Ifølge Castberg måtte politiet som vist sies å ha en generell bemyndigelse til å gripe inn for å opprettholde fred og orden. Denne bemyndigelsen utledet Castberg av det temmelig vage «rettsordenen». Var dette «rettsordenen» i betydningen den skrevne forfatningen? Hvilken av statsmaktene var bemyndigelsen i så fall utgått fra og hvem hadde fått den? Dette sa ikke Castberg noe om, og de prinsipielle spørsmål forbundet med bruk av tjenesteinstrukser for å regulere politibetjenters myndighet gikk han heller ikke særlig inn på.

Men selv om Ross kan se ut til å sette fingeren på én mulig årsak til den stats- og forvaltningsrettslige forståelse av politimyndighet forble preget av uklarhet på begynnelsen av 1900-tallet, kan det være grunn til å stille spørsmål ved hans historiske analyser og deres holdbarhet i en norsk kontekst. Jeg er i det hele tatt ikke sikker på at den norske forestillingen om en eksklusiv kompetanse for kongen til å gi tjenesteinstrukser nødvendigvis skrev seg fullt ut fra import av et «akademisk kunstprodukt» fra Tyskland mot slutten av 1800-tallet. Slike forståelser kan like godt skrive seg fra en videreføring av den langt eldre oppfatning om at politimyndigheten lå til kongen, og at det var kongen som styrte og regulerte politivirksomheten, slik for eksempel Falsen hadde lagt til grunn. For den norske forfatningen fra 1814 virker det lite overbevisende å argumentere med at en tolkning om en selvstendig forfatningsumiddelbar kompetanse for kongen til å gi politireguleringer skulle være i strid med denne forfatningens «demokratiske ånd».

Selv om Ross' analyse er skarpsindig og kan se ut til å sette fingeren på vesentlige sider ved den formelle politiforståelsen på begynnelsen av 1900-tallet, fremstår den samtidig som drevet av et normativt prosjekt. Ross forsøkte å definere forvaltningen, herunder politiets formelle rolle, som fullt ut politisk legitimert som *societas* og med en myndighet formulert som *potestas*. Ross hevdet at det ikke finnes noen makt utenfor retten, samtidig som han la til grunn at den suverene kompetanse til å gi kompetanse lå til folkeforsamlingen, som uttrykker retten i fastsatte allmenne lovnormer. Det Ross ønsket var å omdefinere selve myndighetsbegrepet. Hos Ross ble myndighet til «kompetanse», og legalitet synonymt med legitimitet. Som han selv sier

programmatisk i *Om ret og retferdighet: en indføring i analytisk retsfilosofi* fra 1953: «Al politisk makt er retlig kompetanse».⁵⁹³

Hvilken betydning Ross' kritikk fikk for utviklingen av norske forståelser av politimyndighet er noe usikkert. Det ser ikke ut som Ross' kritikk fikk særlig direkte betydning. Castbergs lære om en generell bemyndigelse ble overtatt av stats-, forvaltningsretts- og straffeprosessforfattere på andre halvdel av 1900-tallet og kom til å leve videre lenge (under navnet «politiets generalfullmakt»). I denne læren ble det i liten grad stilt spørsmål ved forvaltningens myndighet til å regulere politibetjenters myndighet gjennom tjenesteinstrukser. Samtidig kom den teori Ross hadde utviklet antagelig til å bidra til å gjøre det stadig vanskeligere å teoretisk begrunne en slik lære utover på andre halvdel av 1900-tallet.

9.4 Politibetjentene som rettshåndhevere

I det gamle system hadde politibetjentene utledet sine oppgaver og sin myndighet som rettshåndhevere dels fra de eneveldige politireguleringene, dels fra politimesterens og fogdenes instruks. Avskaffelsen av det gamle system og etableringen av et regulativt tomrom presset frem spørsmål om hvordan dette nå skulle forstås. Ifølge politilovkomiteen av 1912 kunne det som nevnt ikke ha vært meningen å oppheve den gamle politiordningen. Men hva mentes med dette? Skulle politibetjentenes oppgaver og myndighet nå utledes fra politimesteren som påtalemyndighet og forbindes med den nye straffeprosessreguleringen, eller skulle den forbindes med politimesteren som politimyndighet, politireguleringene og den ganske vage administrative rett?

Selv om det i lovreformene før og etter 1900 hadde vært hevdet at politibetjenter hadde plikt til å anmelde straffbare forhold de ble kjent med, ble det ikke gjort særlig forsøk på å avklare ordensbetjenters myndighet som rettshåndhevere. I praksis ser det ut til at det gamle system ble videreført. Politimestrene hadde fortsatt etter 1905 en omfattende selvstendig kompetanse til å regulere polititjenesten, og hvordan den ble utøvet kunne variere noe fra distrikt til distrikt. Slik hadde det vært under eneveldet, og slik var det fortsatt på begynnelsen av 1900-tallet. De underordnede politikorps begynte imidlertid fra slutten av 1800-tallet å bli så store i flere byer, og med så mange og kompliserte oppgaver, at politimestrene etter hvert utviklet mer omfattende instruks for det underordnede politi. En rekke kommuner fikk slike instruks og

⁵⁹³ Ross, Alf (1953). *Om ret og retferdighet: en indføring i analytisk retsfilosofi*, København: Nyt Nordisk Forlag, Arnold Busck s. 73.

veiledninger. I disse instruksene fantes beskrivelser av hva som ble forventet av det underordnede politiets opptreden som rettshåndhevere. Et eksempel fra samme år som straffeloven ble vedtatt, 1902, er «Veiledning i tjenesten for Kristiania politikorps. I denne veilederen finnes en rekke alminnelige og spesielle «politiregler». Under overskriften «Alminnelige politiregler.» formuleres prinsipielle forventninger til politibetjenten. Man slås av mengden av slike «regler» og hvor mange og detaljerte krav de stiller til politibetjentenes yrkesutøvelse. Hovedformålet til politiet er ifølge veiledningen å forebygge forbrytelser og forseelser. Men dersom et lovbrudd først er begått, sies det at politibetjenten skal anholde personen og føre vedkommende til nærmeste politistasjon. Dersom vedkommende ikke er på stedet, har enhver politimann plikt til (uansett hvilken del av politiet han tilhører) å «søge gjerningsmanden opdaget». Det ser også ut til å bli lagt til grunn en generell plikt til å «anmelde» lovbrudd, men plikten er noe uklar. Det heter:

Om polititjenestemanden end er forpligtet til at *anmelde enhver lovovertrædelse*, saa vil han dog ved en forstandig indskriden i rette tid i mange tilfælde kunne forebygge saadanne overtrædelser og derved ikke alene sikre sig almenhedens tillid, men ogsaa imødekommenhed fra dennes side.⁵⁹⁴

I det hele tatt skal han: [...] «*ikke hefte sig for meget ved smaating* og især ikke tage det saa nøie, om udannede personer viser en mindre takkelig optræden». Og selv om det påhviler politimannen slike plikter må han i alle tilfelle, «afholde sig fra at fortrædige befolkningen ved unødige strengthed eller ved at blande sig ind i sager, som ikke vedrører hans tjeneste».⁵⁹⁵ Hva som er det regulative grunnlag for denne plikten til å anmelde sier ikke veilederen noe om.

Men denne ordningen med lokale tjenesteinstrukser sang nå på siste verset. Ifølge politilovkomiteen av 1912 var ordningen med lokale instruksjoner lite heldig. Komiteen uttalte:

[...] Nogen almindelig for hele landet gjældende politiinstruktion eller officiel fastsættelse av politiets pligter og maaten, hvorpaa de skal utføres, er ikke utfærdiget. Man bortser da fra de i gamle politianordninger og politiinstruktioner givne tjenestlige forskrifter, som baade er høist ufuldstændige og gennemgaaende saa forældede saavel i form som i indhold, at

⁵⁹⁴ Veiledning i tjenesten for Kristiania politikorps, 1902 s. 7.

⁵⁹⁵ Ibid. s. 8.

de ikke længere er brukbare. Politianordningerne er derhos nu formelt ophævede. Heller-ikke er der ved lov eller paa anden maate git paabud til cheferne for de enkelte politikorps om at utfærdige almindelige forskrifter for tjenestens utførelse.

Fra en side kan det synes noget paafaldende, at centralmyndighederne har undladt at gi forskrifter for utførelsen av polititjenesten, som paa saa mange maater berører offentlige og private interesser, naar det erindres, at der for en række av andre forvaltningsgrene med mer ensartede og overskuelige gjøremaal er utferdiget detaljerte anvisninger til tjenestens utførelse [...].⁵⁹⁶

Og:

Grunden til, at politiet i denne henseende har været forsømt, maa ikke søkes i, at forskrifter for polititjenestens utførelse har været mindre nødvendige, men for det første i det noget ubestemte og fjerne forhold, hvori politiet hos os har staaet til centralmyndighederne, og dernæst i, at utfærdigelsen av en almindelig instruks for politiet er forbundet med særegne vanskeligheter og kræver et omfattende arbeide. [...] Men netop polititjenestens mangeartethet og at politiet maa gripe ind paa saa mange omraader, gjør det sterkt paakrævet, at politiets tjenestemænd har anledning til at søke støtte og veiledning i bestemte regler.⁵⁹⁷

Politolvkomiteen anså altså at det ville være lite heldig å videreføre den gamle reguleringsituasjonen, og at det ville «være av stor betydning for polititjenesten og for almenheten, at der tilveiebringes en almindelig instruks for politiets tjenestemænd». Den fant det «paakrævet, at der i politiloven indtas en bestemmelse herom», og dette særlig av hensyn til politibetjentenes behov for en støtte og veiledning i bestemte regler.⁵⁹⁸

Anbefalingen fra politilovkomiteen ble da også tatt til følge, og departementet nedsatte en arbeidsgruppe for å lage utkast til en slik alminnelig tjenesteinstruks for landets polititjenestemenn.⁵⁹⁹ I 1920 ble en slik instruks vedtatt ved kongelig resolusjon (6. februar 1920), og altså flere år før noen egen formell politilov kom til å bli vedtatt. Den alminnelige politiinstruksen fra 1920 ble slik den første nasjonale regulering av

⁵⁹⁶ Se politilovkomiteen av 1912 s. 269.

⁵⁹⁷ Ibid. s. 270.

⁵⁹⁸ Ibid.

⁵⁹⁹ Se nærmere Heivoll (2013).

politibetjenters funksjoner, oppgaver og myndighet og, som navnet sier, en administrativt vedtatt tjenesteinstruks – ikke en forskrift med hjemmel i formell lov.

Den alminnelige tjenesteinstruksen var basert på instruksen for Christianiapolitiet, men det hadde også vært sett hen til hvordan utførelsen av polititjenesten hadde blitt regulert i andre land.⁶⁰⁰ Instruksene inneholdt alminnelige regler for tjenestemenns tjenesteutførelse, og spesielle regler for ordenspolitiets- og kriminalpolitiets virksomhet. Den alminnelige instruksene fremhevet at politiets overordnede oppgaver var av beskyttende, opprettholdende og forebyggende karakter. Men politiet skulle også, når en straffbar handling hadde blitt begått, «medvirke ved forfølgningen av den». Når det kommer til spørsmålet om hvordan politiet skulle gjøre dette er instruksene lite klare. I det som sies om ordenspolitiet, fremgår det lite om hva ordenspolitiet kan eller skal gjøre når de i tjenesten står overfor personer som har begått en straffbar handling. Hovedfokuset i det som sies om ordenspolitiet er helt klart på det forebyggende og avvergende, og når det gjelder lovbrudd og ordenspolitiets befattning med dette, er instruksene ganske vag. Det sies at politibetjenter kan «anholde» «ordensforstyrre» og «berusede personer», men om det i slike tilfeller også dreier seg om lovbrudd er mindre klart. Noe mer fremkommer imidlertid under avsnittet om kriminalpolitiet, hvor det fremgår at det som der gjøres gjeldende om kriminalpolitiet på flere punkter gjelder også for ordenspolitiet. Det heter at kriminalpolitiet har som sin «nærmeste oppgave å søke å hindre forbrydelser og forseelser, og når en straffbar handling er begått, å efterspore den skyldige og medvirke ved strafforfølgningen overensstemmende med bestemmelsene i straffeprosessloven og i reglene angående påtalemyndighetens ordning.»⁶⁰¹ All den tid det i de straffeprosessuelle reglene ikke står særlig om det underordnede politiets oppgaver og myndighet, var dette for det underordnede politiets del en henvisning som ga lite. I instruksens § 98 heter det imidlertid at «det påligger enhver politimann, som kommer tilstede, hvor en straffbar handling er begått, plikt til å søke gjerningsmannen opdaget og eftersporet. Han skal dessuten søke å bevare gjerningens spor og sikre sig vidner og andre beviseligheter.» Her pålegges alle norske polititjenestemenn en plikt til å søke en potensiell gjerningsmann «opdaget og eftersporet». Hva denne plikten rettslig sett er basert på fremgår ikke. Noen plikt til å anmelde forholdet til påtalemyndigheten eller overordnet fremgår ikke på noen tydelig måte. Instruksene kan

⁶⁰⁰ Ibid.

⁶⁰¹ Politiiinstruksene av 1920.

enkelte steder heller tolkes i en motsatt retning, for eksempel i § 3, hvor det heter at: «På hvilken måte og på hvilket tidspunkt politiet således skal skride inn, vil i almindelighet tilsies av omstendighetene, men en politimann bør alltid holde sig for øie, at politiet gjør best fyldest for sig, om det lykkes på forhånd å forebygge en straffbar handling eller en fredsforstyrrelse».

I teorien var det likevel flere som mente at politiinstruksen påla politibetjenter en plikt til å anmelde enhver straffbar handling han får vite om til påtalemyndigheten. Første bestyrer ved Statens politiskole, Ola Kvalsund, la for eksempel dette til grunn i sin lærebok i rapportlære for politistudentene fra 1924, og det ble lagt til grunn som «et utgangspunkt» i flere fremstillinger på andre halvdel av 1900-tallet.⁶⁰²

Det kom få saker etter de nye straffebestemmelsene i straffeloven § 118 og § 324, som kunne avklare nærmere hvorvidt det forelå en slik plikt, og hvor grensene for politibetjentes myndighet til å avgjøre den polisiære rettshåndhevelsens grunnspørsmål egentlig gikk.

9.5 Sammenfatning

På første halvdel av 1900-tallet fortsatte de utviklinger av politiet som institusjon og profesjon som hadde tatt til fra 1850–60-tallet og fremover. Politiet ble stadig mer spesialisert og profesjonalisert, samtidig som antallet politibetjenter økte. Staten ble stadig mer involvert i politivirksomheten, og fra 1936 ble alt norsk politi statlig. Politilovkomiteen av 1912 mente at det ikke kunne ha vært meningen å endre på den rettslige ordning av politiet, men hva denne rettslige ordningen egentlig gikk ut på sa de ikke så mye om. Den lovgivning om politiet som kom utover på første halvdel av 1900-tallet hadde heller ikke så mye å si om dette.

Samtidig hadde avskaffelsen av 1800-tallets system for offentlig strafforfølgning plassert politiet i et regulativt tomrom på begynnelsen av 1900-tallet. Men ikke bare det, spørsmålet om politiets politiske legitimitet og myndighet som rettshåndhevere hadde blitt plassert i en uavklart situasjon: skulle politiets formål, funksjoner og myndighet som rettshåndhevere fortsatt forstås i tråd med de tidligere oppfatninger eller var det nå etablert en ny formell rolle for politiet som rettshåndhevere? Dette betyr at forståelsen av politiets formelle rolle som rettshåndhevere ble preget særlig av

⁶⁰² Kvalsund, Ola (1924). *Norsk politirapportlære*, Statens politiskole s. 114. Ifølge Kvalsund fulgte denne plikten av instruksens § 2, § 3 og § 12 andre passus. Dette var med det en *administrativt* utledet plikt. Se nærmere nedenfor i del II, kapittel 14.

oppfatninger som vokste frem i lovforarbeider, offentlige utredninger, praksis og teori. Det hadde kommet noen spredte uttalelser om politiets myndighet som rettshåndhevere i straffe- og prosessreformene, særlig om at politibetjenter hadde plikt til å anmelde, men noen nærmere avklaring av ordenspolitiets rolle som rettshåndhevere kom ikke. Det tradisjonelle utgangspunkt var likevel som før at politiet tilhørte den administrative retten. Men denne politiretten hadde nå lite positive kilder å vise til, all den tid lovreformene hadde opphevet mesteparten av de gamle politireguleringene, uten å erstatte dem med ny formell lovregulering. Den administrative retten kom nå inn i en brytningstid, hvor den gradvis gikk opp i en fremvoksende forvaltningsrett. Denne forvaltningsretten var drevet frem av en generell rettsstatstenkning, som kom til å prege forståelsen også av politiet. Innenfor disse rammene vokste det fra denne tiden frem en alminnelig lære om at domstolene nå måtte kunne overprøve forvaltningsmyndighetenes skjønnsutøvelse.⁶⁰³ I denne sammenhengen ble den moderne forståelse av politiets formelle rolle til i en spenning mellom 1800-tallets politiforståelser og de fremvoksende rettssikkerhetsidealer. På den ene side ble forholdet mellom et alminnelig krav om lovbundet forvaltning og politiets virksomhet tematisert, samtidig som det ble fastholdt, i temmelig vage vendinger, at politiets virksomhet med å opprettholde ro og orden måtte være unndratt fra dette. Det kom til uttrykk i enkelte bemerkninger om at politiet måtte ha en generell bemyndigelse til å gripe inn for å opprettholde fred og orden uten hjemmel i formell lov, og ut over det ble de nærmere rettigheter og plikter regulert i administrative tjenesteinstrukser. Disse forståelsene befant seg i en brytningstid: det var ikke lenger mulig å vise til noe tydelig naturrettslig forankret formål med politiet og politivirksomheten slik som tidlig på 1800-tallet, men på den andre siden var det heller ikke mulig å gi noen klar positiv bestemmelse av dette formålet i en positiv regulering. Castbergs uttalelse om politiets generelle bemyndigelse til å opprettholde fred og orden kan ses som en av de første bestemmelser av politiets formelle rolle i tiden etter at 1800-tallets politisystem var formelt opphevet. Og som den første lærebok i alminnelig forvaltningsrett representerte den en første overordnet skriftlig formulering av det moderne norske politiets formelle myndighet. Men fokuset hos Castberg var på politiets rolle som ordens- og sikkerhetsmyndighet, ikke på rollen som rettshåndhevere. Fokuset var dessuten på aktive inngrep, og ikke på myndighet til eventuelt å unnlate formell

⁶⁰³ Se Halvorsen (2011).

forfølgning. Slike spørsmål ble med det dels liggende åpne og uavklarte, dels overlatt til administrative tjenesteinstrukser å regulere.

Castbergs forståelse av prinsippet om lovbundet forvaltning ble samtidig gjenstand for kritikk i den skandinaviske rettsrealismen, og av særlig betydning var Alf Ross. Ross kritiserte forestillingen om en selvstendig myndighet for kongen til å gi administrative tjenesteinstrukser for å være i strid med bærende elementer i en demokratisk forfatning. Uten at han sa så mye om det, rammet denne kritikken også en bærebjelke i den norske forståelsen av politi som forankret i kongen og som en formålsstyrt virksomhet definert i interne tjenesteinstrukser. Hvilken betydning Ross' argumentasjon fikk for norske juristers forståelse av politiets myndighet er noe uklart. Noen jurister ble påvirket av hans forfatterskap, men det er vanskelig å se noen klar innflytelse på deres politiforståelse. Den skandinaviske rettsrealismens direkte og indirekte kritikk av den gjeldende politiforståelse ble likevel et bakteppe for utviklingen på andre halvdel av århundret.

Den forvaltningsrettslige og straffeprosessuelle rettssikkerhetstenkning som i stadig økende grad kom til å prege den juridiske forståelsesramme for politiet, presset frem behov for en tydeligere bestemmelse av det normative grunnlag og rammene for politiets rettigheter og plikter som rettshåndhevere. At den generelle bemyndigelse, eller generalfullmakt som den etter hvert ble hetende, var så vagt og uklart angitt i sitt innhold og sine grenser ledet fra dette grunnperspektivet inn i problemer. For hvilke deler av politiets virksomhet falt egentlig inn under fullmakten? Hva lå egentlig i «oppretholde ro og orden» og lignende formuleringer? Og fra hvilket juridisk perspektiv skulle man egentlig se disse spørsmålene? Skulle hele politiets rettshåndhevelse nå forstås fra den nye forvaltningsrettens ståsted eller hørte noe til den nye straffeprosessen?

Disse utviklingene ble rammen også for forståelse av politiets profesjonelle rolle som rettshåndhevere. På første halvdel av 1900-tallet fortsatte spesialiseringen og profesjonaliseringen av politibetjentene, samtidig som antallet betjenter økte kraftig. Fra 1936 ble alle politibetjenter statlige tjenestemenn. Men hvilken formell rolle de hadde som rettshåndhevere var likevel preget av uklarhet. Lovgivningen sa lite, generalfullmakten sa lite om rollen som rettshåndhevere og den nærmere regulering av polititjenesten fantes i lokale tjenesteinstrukser. I 1920 kom den første nasjonale politiinstruks, som ble den sentrale nasjonale regulering av politibetjentes rettigheter og plikter. Men instruksene var administrative og også den lite klar både på forholdet til den formelle lovregulering som fantes og på hva som var politibetjentes rettigheter og

plikter som rettshåndhevere. Flere tolket likevel instruksen slik at politibetjenter hadde en alminnelig plikt til å melde en straffbar handling til påtalemyndigheten.

Kapittel 10 Det regulative tomrom videreføres og de nye forståelser spesifiseres, ca. 1950 til i dag

10.1 Det moderne norske politiet blir til III

Etter krigen vokste det statlige politiet frem, og de siste elementene av det moderne norske politi slik vi kjenner det i dag ble til. Den sentralisering, spesialisering og profesjonalisering som hadde tatt til på første halvdel av 1900-tallet utviklet seg videre. Et av de første spørsmål som oppstod etter krigen var om rikspolitisjefembetet skulle videreføres. Etter noe debatt ble embetet nedlagt i 1947.⁶⁰⁴ I tiden etter dette ble det flere ganger reist spørsmål om det skulle opprettes et eget politidirektorat. På 1960-tallet ble det blant annet hevdet at justisdepartementets politiavdeling ikke var egnet til å løse de mangeartede oppgaver politiet nå var stilt overfor.⁶⁰⁵ I 1970 anbefalte det såkalte Aulie-utvalget at det ble opprettet et eget politidirektorat, og etter flere runder med politisk tautrekking ble dette en realitet i 2001.

Den regionale og lokale organisering av politiet ble gjenstand for flere utredninger og reformer fra 1960–70-tallet. Fra 1994 ble det iverksatt en omfattende omorganisering som førte til en ny distriktsstruktur, nye beslutningssystemer og arbeidsordninger.⁶⁰⁶ Sentralt i disse var at det lokale politi skulle bestå av to nivå, nemlig et politimesternivå med ansvar for felles funksjoner, og et operativt driftsnivå. På dette siste nivået ble blant annet operasjonssentralene opprettet.⁶⁰⁷ I det denne avhandlingen skrives ferdig gjennomgår politiet enda en reform.⁶⁰⁸

I tiden etter krigen ble politiet også bedre teknisk utrustet til å løse de oppgaver det fikk, med blant annet systematisk bruk av patruljebiler, samband og annet teknisk utstyr.⁶⁰⁹ Politiutdannelsen ble stadig lengre og mer spesialisert. Fra 1994 ble Statens politiskole til Politihøgskolen og fikk fra 2004 full høyskolestatus. Politiutdannelsens innhold ble mer preget av forskningsbasert kunnskap. I tillegg til de tradisjonelle politifagene måtte politistudentene etter hvert sette seg inn i relevante emner også fra samfunnsfag og psykologi.

⁶⁰⁴ Se Auglend og Mæland (2016) s. 57.

⁶⁰⁵ Ibid.

⁶⁰⁶ Ibid. s. 101.

⁶⁰⁷ Ibid. Se nærmere i del III.

⁶⁰⁸ Se nærmere i kapittel 12.

⁶⁰⁹ Se nedefor i punkt 12.2.

10.2 Politiets formål, funksjoner og oppgaver som rettshåndhevere

Det politiet som vokste frem på andre halvdel av 1900-tallet var fortsatt formelt regulert i politiloven av 1936, hvor det fremgikk at en av politiets oppgaver var å håndheve lovbrudd. Detaljene om hva dette ville si for politibetjenter var å finne i politiinstruksen fra 1920.

Politiets formål og funksjoner ble likevel diskutert i ulike sammenhenger i tiden etter krigen, og på 1970-tallet kom politiet for alvor på den politiske agenda igjen.⁶¹⁰ I 1974 bestemte Stortinget at det skulle foretas en nærmere utredning av politiets rolle i det norske samfunn⁶¹¹ og ved kgl. res. av 10.12.1976 ble det såkalte «Politirolleutvalget» opprettet for å forestå en slik utredning. Politirolleutvalget avga sin utredning i to deler, Del I i november 1981 (NOU 1981:35) og Del II i oktober 1987 (NOU 1987:27). I sin utredning gjorde politirolleutvalget en oppdeling av politiets oppgaver ut fra hvilke oppgaver politiet burde ha i fremtiden. Foruten å opprettholde ro, orden og sikkerhet, forebygge kriminalitet, gjøre trafikken sikker, yte befolkningen hjelp og service, utføre forvaltningsoppgaver, føre tilsyn med naturressurser og beskytte rikets sikkerhet, anså utvalget at en av politiets hovedoppgaver ville bli å «håndheve lover som inneholder straffebud».⁶¹² Dette var stort sett bare en videreføring av det som hadde vært lagt til grunn i lovreformene rundt 1900, og som politilovkomiteen av 1912 og politiloven av 1936 hadde etablert.

Politirolleutvalgets formuleringer av politiets formål og funksjoner i det norske samfunn ble likevel et viktig grunnlag for den videre debatt og bidro blant annet til å sette spørsmål om en lovregulering av politiets virksomhet og myndighet høyere opp på den politiske agenda. Ikke lenge etter ble da også et reguleringsarbeid satt igang.⁶¹³ Justisdepartementet nedsatte et lovutvalg,⁶¹⁴ og på grunnlag et lovforslag fra dette fremmet regjeringen forslag for Stortinget om en lov som skulle regulere politiets funksjoner, oppgaver og materielle kompetanser og tillatelser.⁶¹⁵ Politiloven ble vedtatt 4. august 1995, trådte i kraft 1. oktober samme år og er fortsatt den gjeldende politilov.

⁶¹⁰ I 1967 ble den første alminnelige lovregulering av forvaltningens saksbehandling vedtatt i lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker av 10. februar 1967. Politiet ble ikke uttrykkelig nevnt i loven, selv om det kom noen spredte uttalelser om politiet i lovens forarbeider, se Ot. prp. nr. 38 (1964–1965) med videre referanser.

⁶¹¹ St.prp.nr.108 (1974–1975).

⁶¹² NOU 1981: 35 kapittel 6.

⁶¹³ Først ble det laget en ny politiinstruks vedtatt i 1990, se Heivoll (2013).

⁶¹⁴ Se nærmere i Heivoll (2013).

⁶¹⁵ Ot. prp. nr. 22 (1994–1995).

I politiloven § 1 andre ledd ble det overordnede mål for politiet angitt slik:

[...] gjennom forebyggende, håndhevende og hjelpende virksomhet å være et ledd i samfunnets samlede innsats for å fremme og befeste borgernes rettssikkerhet, trygghet og alminnelige velferd for øvrig.

Disse ganske abstrakte formuleringene ble så konkretisert i lovens § 2 gjennom en oversikt over i alt 7 hovedtyper av oppgaver politi- og lensmennsbetjenter skal utføre. I politiloven § 2 nr. 1 gis politiet i oppgave å «beskytte person, eiendom og fellesgoder og verne om all lovlig virksomhet, opprettholde den offentlige orden og sikkerhet og enten alene eller sammen med andre myndigheter verne mot alt som truer den alminnelige tryggheten i samfunnet». Etter politiloven § 2 nr. 2 skal politibetjenter «forebygge kriminalitet og andre krenkelser av den offentlige orden og sikkerhet». Etter § 2 nr. 3 skal politibetjenter avdekke og stanse kriminell virksomhet. Etter § 2 nr. 4 er politibetjenter gitt i oppgave å yte borgerne hjelp og tjenester i faresituasjoner. Etter § 2 nr. 5 beskytte og bistå andre myndigheter, med mer. I politiloven § 2 nr. 3 heter det så først at politiet skal «avdekke og stanse kriminell virksomhet», men også «forfølge straffbare forhold [...]». Også politiloven av 1995 ga politiet med det i oppgave ikke bare å avdekke og stanse lovbrudd, men også å forfølge straffbare forhold etter at disse er begått. Men heller ikke denne politiloven sa noe om hva det vil si å «forfølge straffbare forhold», og heller ikke i politilovens forarbeider sies det særlig mye om hva som skal forstås med dette.

Så å si parallelt med arbeidet frem mot politiloven av 1995 og vedtagelsen av denne foregikk det også arbeid med å lage en ny straffeprosesslovgivning, og en ny straffeprosesslov ble vedtatt i 1981, som lov om rettergangsmåten i straffesaker av 22. mai 1981. Den nye straffeprosessloven representerte i stor grad en videreføring av straffeprosessloven fra 1887, når det gjaldt straffesakenes innledende fase. Dette betyr at det fortsatt var lite å finne om politiets rettshåndhevelse i straffeprosessloven. Lovens tekniske termer for beskrivelse av strafforfølgningens tidligste fase ble som tidligere knyttet til begrepene om «etterforskning», «avhør» og bruk av «tvangsmidler».⁶¹⁶

⁶¹⁶ Allerede fra 1960-tallet hadde det kommet ønsker om formell lovregulering av politiets rettigheter og plikter som rettshåndhevere. Dette førte til at det ble vedtatt en formell lovhjemmel for deler av den mest inngripende del av rettshåndhevelsen i straffeprosessloven av 1887, nemlig bestemte typer frihetsberøvelser. Straffeprosessloven § 250a ble tilføyet ved lov 18. juni 1971 nr. 82.

Med denne begrensede lovregulering om politiets virksomhet som rettshåndhevere fikk praksis og juridisk teori fortsatt stor betydning for utvikling av måter å forstå politiets funksjoner og oppgaver som rettshåndhevere på fra andre halvdel av 1900-tallet. Her ble de forståelser og perspektiver som hadde vokst frem på første halvdel av 1900-tallet utviklet videre samtidig som de også på noen punkter endret form og innhold. Den generelle utviklingen ble preget av en bevegelse mot å påvise politiets formål og funksjon i positive rettskilder og en tiltagende spesifisering av politiets funksjoner og oppgaver, samt en stadig tydeligere differensiering mellom politiets ordens- og sikkerhetsoppgaver på den ene siden og politiets rolle i straffeprosessen på den andre. Mens «alle» var enige om at de tradisjonelle oppgavene opprettholdelse av ro, orden og sikkerhet er politioppgaver som det ligger til forvaltningsretten å beskrive, ble man stadig klarere på at politiet ikke har noen myndighet i straffeprosessen, og som beskrives i dette fagets termer og begreper. Denne utviklingen bidro til å forsterke opplevelsen av et felt av funksjoner og oppgaver politiet har som rettshåndhevere som så å si ligger midt mellom den rene politirett og den rene straffeprosess. Kjernen i dette feltet er den polisiære rettshåndhevelsens grunnspørsmål, altså ordenspolitiets vurderinger og avgjørelser av om sannsynlige straffbare handlinger skal forfølges formelt eller ikke. Her kom det fra andre halvdel av 1900-tallet til å råde ulike oppfatninger. De forvaltningsrettslige (politirettslige) forfattere har ikke sagt så mye om dette spørsmålet. Riksadvokaten ser i utgangspunktet ut til å åpne for at dette kan ses som en polisiær virksomhet, men flere straffeprosessuelle forfattere ser den samtidig som straffeprosessuell virksomhet, som med det må forankres i en straffeprosessuell myndighet. Men disse spørsmålene trer tydeligere frem når fokuset rettes mot spørsmålet om politibetjentes *myndighet* som rettshåndhevere.

10.3 Politibetjentes myndighet som rettshåndhevere

Politoloven av 1936 hadde altså ikke sagt noe om politiets myndighet, verken generelt eller som rettshåndhevere spesielt,⁶¹⁷ og straffeprosessloven av 1981 hadde heller ikke særlig mye å si om politiets myndighet som rettshåndhevere. Det var derfor politiinstruksen av 1920 som sa noe om politibetjentes rettigheter og plikter mer i detalj frem til denne ble avløst av en ny instruks i 1990 (som trådte i kraft 1992). Men heller ikke her var det så lett å finne ut hva som er politibetjentes myndighet som rettshåndhevere. Enten man så generalfullmaktslæren fra et stats- og

⁶¹⁷ I teorien har enkelte ment at politiloven av 1936 § 1 måtte sies å gi uttrykk for en politiets generalfullmakt, se Heivoll (2013).

forvaltningsrettslig perspektiv eller et straffeprosessuelt, var problemet at formuleringene av generalfullmakten og politiinstruksen av 1920 var svært vage og generelle, og ikke foretok noen klare grenseoppganger mellom politiets forvaltningsrettslige myndighet på den ene siden og politiets myndighet i straffeprosessen på den andre.

Noen uttalelser om politiets myndighet som rettshåndhevere kom likevel i offentlige utredninger. Straffelovkommisjonen la til grunn at politiet måtte ha en myndighet til «å gjøre opp en sak på stedet» («OPS»), og foreslo ved flere anledninger at denne myndigheten burde lovreguleres.⁶¹⁸ Disse forslagene hadde en kompleksitet over seg. På en måte representerte de en anerkjennelse av at politibetjenter faktisk trengte en formell myndighet til selv å avgjøre den polisiære rettshåndhevelsens grunnspørsmål, og var slik et brudd med de standpunkter som hadde vært forfektet tidligere om en generell anmeldelsesplikt. Samtidig representerte de også et brudd med den tradisjonelle linje, hvor dette hadde blitt sett som en tradisjonsbasert myndighet som måtte finne sitt nærmere innhold i politiets egen praksis. Reguleringsforslagene representerte slik en ny form for *legalisme*. Men reguleringsforslagene representerte også en stillingstagen til den rettslige kategorisering av denne virksomheten og myndigheten: i disse reguleringsforslagene ble denne politivirksomheten søkt regulert i *straffeprosesslovgivningen*.

Politirulleutvalget tok til orde for en kodifisering av generalfullmakten, men *ikke* av politiets diskresjonære myndighet til å vurdere inngrep eller ikke:

[...] 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 [...].⁶¹⁹

Akkurat hva utvalget her mente med «spørsmålet om å gripe inn eller ikke» er ikke helt klart.

Men utvalget uttalte seg også flere steder om den polisiære rettshåndhevelsen:

⁶¹⁸ Se NOU 1983:57 s. 110–111, NOU 1992:22 s. 245–246 og delutredning VII (2002) s. 466 og 494.

⁶¹⁹ NOU 1981:35 s. 84.

Ved mindre lovovertrædelser, ved ordensforstyrrelser og lignende vil tjenestemannen, etter tradisjon, ha diskresjonær myndighet til å unnlate å gå videre med saken. Den blir «oppgjort på stedet» (OPS), uten pågripelse, anmeldelse eller annen reaksjon. Det blir heller ikke skrevet rapport, og tjenestemannens avgjørelse kan i praksis ikke overprøves. Han har altså en viss adgang til å se bort fra lovbrudd. [...] Det erkjennes både innen politiet og blant forskere at diskresjonære avgjørelser er et helt nødvendig ledd i politiets ordens- og trafikkteneste.⁶²⁰

Og et annet sted sa utvalget om dette at:

[...] Denne praksis har ikke fått uttrykkelig hjemmel i lov eller instruks, men må anses som sikker sedvanerett – som en praktisk og nødvendig forlengelse av oppportunitetsprinsippet.⁶²¹

Selv om utvalget her kom med noen av de første mer inngående drøftelser av den polisiære rettshåndhevelsens grunnspørsmål, gikk ikke utvalget særlig inn i de juridiske sidene av den myndighet politibetjenter her ble ansett å ha. Hva utvalget mer konkret mente med henvisningen til oppportunitetsprinsippet er noe uklart, for eksempel om utvalget anser denne polisiære myndigheten for forvaltningsrettslig eller straffeprosessuell.

I tiden etter krigen ble det derfor som før praksis og teori som definerte politiets myndighet som rettshåndhevere. Disse forståelsene fortsatte langs de linjer som var utviklet på første halvdel av 1900-tallet. Men heller ikke andre halvdel av 1900-tallet kom det særlig med rettsavgjørelser som gikk inn i den polisiære rettshåndhevelsen og tydelig trakk opp grensene for politibetjentes myndighet til å avgjøre den polisiære rettshåndhevelsens grunnspørsmål. I sin kommentar til straffeloven av 1902 § 118 og 324 uttalte Anders Bratholm og Magnus Matningsdal at § 324 «brukes lite i praksis» og at de forhold som omfattes av paragrafen «nesten alltid gjøres opp ved tjenestelige reaksjoner».⁶²² Når det gjelder § 118 viste de til at politibetjenter har en viss kompetanse til å henlegge en sak på stedet med en advarsel, som de omtaler som

⁶²⁰ Ibid. s. 65.

⁶²¹ Ibid. s. 159.

⁶²² Se Bratholm og Matningsdal (1995, 1998).

«OPS-sakene».⁶²³ Bratholm og Matningsdal viser likevel til at de, som flere tidligere teoretikere, antar at der en politibetjent unnlater å forfølge og dette ikke er forankret i denne OPS-kompetansen, altså i en vurdering av om «saken er tilstrekkelig alvorlig til å bli fulgt opp strafferettslig», så vil forholdet likevel kunne rammes av § 118.⁶²⁴

Uttalelser og synspunkter i teorien ble med det fortsatt sentrale kilder til forståelse av den polisiære rettshåndhevelsen generelt og for politibetjentes myndighet stilt overfor den polisiære rettshåndhevelsens grunnspørsmål spesielt. Med utgangspunkt i de regulative rammer, normer og verdier som ble lagt i straffeprosessloven av 1887 og straffeloven av 1902 og som ble opprettholdt både i politiloven av 1936 og straffeprosessloven av 1981 ble det utviklet forståelser, begreper og kategorier for bestemmelse av politibetjentes rolle som rettshåndhevere. Stats- og forvaltningsrettslige forståelser ble drevet frem av rettsstatsmotiver, hvor den grunnleggende interesse for politirollen var fokusert på politiet som en forvaltningsinstitusjon med en potensielt repressiv makt, og som med det trengte et klart normativt grunnlag og rammer for inngrep overfor private borgere. Jurister som nærmet seg disse spørsmålene fra et stats- og forvaltningsrettslig perspektiv la i forlengelsen av Castberg til grunn en lære om en generell bemyndigelse eller generalfullmakt, som skulle konkretiseres i administrative tjenesteinstrukser. I statsretten hevdet for eksempel Andenæs at:

Det er vanlig antatt at politiet uten spesiell lovhjemmel har en viss adgang til maktanvendelse for å sikre ro og orden («generalfullmakten»), men det er nokså uklart hvor grensene for denne adgangen går.⁶²⁵

Og Arvid Frihagen uttalte i sin lærebok i forvaltningsrett at:

[...] Det antas likevel at myndighetene i en viss utstrekning uten lovhjemmel kan beslutte å bruke makt hvor det er en klar og åpenbar fare for at vedkommende vil skade seg, og maktanvendelsen er så lempelig som mulig. Det må i så fall foretas en helhetsvurdering av hvor hårdhendt inngrepet virker overfor vedkommende, hvor nærliggende det er at vedkommende vil skade seg, og hvor alvorlig skade det er tale om. [...].⁶²⁶

⁶²³ Ibid.

⁶²⁴ Ibid.

⁶²⁵ Andenæs, Johs. (1976). *Statsforfatningen i Norge*, Oslo s. 184.

⁶²⁶ Frihagen, Arvid (1968). *Lærebok i forvaltningsrett*, Oslo s. 174. Se flere uttalelser i forvaltningsrettslig teori i Heivoll (2013).

Fra 1970-tallet begynte det å komme enkelte fremstillinger om politiets virksomhet, skrevet av jurister med praktisk erfaring fra politi- og påtalemyndighet. Denne «politiretten» var noe ganske annet enn politiretten på 1800-tallet og frem til tiden rundt 1900, ikke minst fordi «rett» her fikk en helt annen betydning. Det er denne politiretten som siden har blitt den primære forståelsesramme for forståelse av politiets formelle rolle. I denne nye forvaltningsrettslige politiretten uttalte Tønnesen for eksempel:

[...] Jeg har flere ganger berørt legalitetsprinsippet. Og det undrer kan hende tilhørerne at jeg ikke heller tok utgangspunkt i dette prinsipp. Mitt svar er at de tradisjonelle formuleringer av prinsippet passer dårlig her. Det er ganske enkelt ikke i samsvar med gjeldende rett at myndigheten – her politiet – i alle tilfelle må uttrykkelig ha hjemmel i formell lov, f. eks. for å anvende makt mot borgeren. Det er da også teorien stort sett enig i.⁶²⁷

Men hvor grensen gikk mot ordenspolitiets rettshåndhevelse forble temmelig uklart i disse uttalelsene.⁶²⁸

Selv om straffe- og straffeprosessrettsforfatterne fortsatt ikke brukte særlig mye plass på spørsmål om politiet i sine fremstillinger, kom spørsmålet om politiets myndighet som rettshåndhevere likevel til å få en viss oppmerksomhet i denne litteraturen utover på andre halvdel av 1900-tallet. Johs. Andenæs antok en ulovfestet myndighet for politiets virksomhet:

På de fleste områder er myndighetenes kompetanse nøye regulert ved lovbestemmelser. Men det gjelder ikke overalt, vi har således ingen særlige lovbestemmelser om politiets rett til å bruke makt overfor en gjenstridig arrestant eller for å opprettholde ro og orden i alminnelighet. Ofte kan det ha hjemmel nok for sin maktanvendelse i straffelovens bestemmelser om nødverge og nødtilstand, se her strl. § 48 3. ledd om handlinger som foretas i hensikt å iverksette en lovlig pågrepelse eller hindre at straff- eller varetektsfanger rømmer. Men også utenfor det område som dekkes av disse bestemmelser må

⁶²⁷ Se Heivoll (2013).

⁶²⁸ Ibid.

politiet ha en viss rett til maktanvendelse når det er nødvendig for å få påbud adlydt og sikre ro og orden [...].⁶²⁹

Men påstanden om at ordensbetjenter hadde plikt til å anmelde og som så langt hadde blitt hevdet av flere, ser ut til å gradvis forsvinne fra denne tiden. Hov (1983) hevdet for eksempel:

[...] Politiet kan betraktes som samfunnets alminnelige kontrollorgan, som skal ta seg av håndhevelsen av alle de lover som ikke er lagt til andre særlige organer. Og like lite som slike særlige organer må anses for å ha noen ubetinget anmeldelsesplikt, like lite er det rimelig å anse politiet som forpliktet til å «lage sak» av ethvert straffbart forhold det kommer under vær med. Undertiden vil f. eks. en underordnet polititjenestemann kunne løse en spent situasjon (stanse et slagsmål) og nøye seg med å gi de impliserte en «advarsel».⁶³⁰

Med vedtagelse av politiloven i 1995 forsvant diskusjonen om politiets generalfullmakt gradvis. Nå hadde man fått det lovgrunnlag som hadde vært etterlyst. Som vist på lå politiloven av 1995 politiet å «forfølge straffbare forhold». I politiloven § 2 nr. 3. ble det så sagt at politiet skal utføre disse oppgavene «i samsvar med regler gitt i eller i medhold av lov». Det fremgår av lovens forarbeider at dette skal forstås slik at når politiet forfølger straffbare forhold, så gjelder ikke reglene i politiloven kapittel II om hvordan politibetjenter skal utføre tjenesten. I denne type polititjeneste skal politibetjenter følge reglene i straffeprosessreguleringen. Dette var med andre ord ment først og fremst som en henvisning til straffeprosessloven av 1981 og regler gitt med hjemmel i den. Men som straffeprosessloven av 1887 var straffeprosessloven av 1981 altså først og fremst en lov for påtalemyndigheten og domstolene og ikke for politiet. Bestemmelsene hadde ikke blitt formulert på noen tydelig måte som myndighetsbestemmelser for politiet. Med det hadde heller ikke politiloven av 1995 regulert politiets myndighet som rettshåndhevere, og diskusjonen i praksis og teori fortsatte.

⁶²⁹ Andenæs, Johs (1956). *Alminnelig strafferett*, Oslo: Akademisk forlag s. 180. Andenæs anså imidlertid at en politimanns forsømmelse av å etterspore og anmelde straffbare handlinger burde subumeres under straffeloven av 1902 § 324 og ikke under den mer alvorlige § 118, se Andenæs, Johs (1942). *Straffbar unnlatelse*, Oslo: Tanum s. 140.

⁶³⁰ Hov, Jo (1983). *Påtalemyndighetens organisasjon og kompetanse*, Oslo: Universitetsforlaget s. 19.

Den nye politilovens første teoretiske arbeid kom med boken *Politirett* av Ragnar Auglend, Henry John Mæland, og Knut Røsandhaug og ble noe av et standardverk fra denne tiden. Boken ble utgitt første gang i 1997, andre utgave kom i 2004.⁶³¹ En ny utgave av boken kom i oktober 2016 med Ragnar Auglend og Henry John Mæland som forfattere. Det grunnleggende fokus på politiets myndighet er i denne fremstillingen på politilovens kapittel II om politiets myndighet, men politiets myndighet som rettshåndhevere berøres også flere steder. Det vises til at politiet skal «[...] forfølge straffbare forhold i samsvar med regler gitt i eller i medhold av lov» og at «håndhevelsen av lover som inneholder straffebud representerer den andre av politiets to primærfunksjoner». Det sies at:

Begrepsmessig omfatter denne oppgaven både *etterforskning* og *påtalemessig oppfølging* av et straffbart forhold. Strafforfølgingen er regulert i straffeprosessloven og i påtaleinstruksen. Den *faglige* ledelsen av alle faser i etterforskningsprosessen er lagt til påtalemyndigheten [...]. Her opptrer altså politiet som et utførende redskap for påtalemyndigheten [...].⁶³²

Men så gjør fremstillingen det klart at politiet driver med en virksomhet som går forut for dette, og der må politiets myndighet forstås på en annen måte:

De oppgaver som i tid ligger forut for etterforskningsstadiet, altså så tidlig i tiltakskjeden eller undersøkelsesprosessen at det ennå ikke eksisterer noen konkret sak eller utpenslet mistanke [...] er i utgangspunktet av politirettslig karakter [...].⁶³³ Ofte blir også bagatellmessige straffbare handlinger, gjerne forseelser, avgjort på stedet med en advarsel av en polititjenestemann uten påtalemyndighet. I praksis betegnes dette som en «OPS-sak». Ordningen omfattes ikke av pl. § 6, 1. ledd og den har heller ikke annen lovhjemmel. Den har likevel lang tradisjon i politiet.⁶³⁴

Det heter her også at det er antatt at en polititjenestemann ikke har noen ubetinget plikt til å inngi anmeldelse på alle straffbare forhold vedkommende måtte ha iaktatt.⁶³⁵

⁶³¹ Se mer inngående om denne fremstillingen i Heivoll (2013).

⁶³² Auglend et al. (2004) s. 292.

⁶³³ Ibid.

⁶³⁴ Ibid. s. 415.

⁶³⁵ Ibid. s. 422 og 601–602. Se også Auglend (2016) s. 462 note 1789.

Spørsmålet om politiets myndighet som rettshåndhevere ble også et tema i straffeprosessteorien etter 1995-loven hadde trådt i kraft. I forbindelse med en debatt om forholdet mellom påtalemyndighetens og politiets kompetanse i etterforskningen reiste det seg en debatt om hvem som hadde kompetanse til å ta beslutninger om etterforskning. I en artikkel fra 1996 gikk tidligere riksadvokat Georg Fredrik Rieber-Mohn i rette med Politiforbundets ønsker om å skille politi og påtalemyndighet, og gi politiet formell kompetanse til å drive etterforskning.⁶³⁶ I en gjennomgang av retten slik Rieber-Mohn mente at den var og slik han mente at den burde være, la han med bred penn til grunn at det hadde vært, var og burde være *påtalemyndigheten* som har ansvar for å ta beslutninger om «etterforskning». Etterforskning forstod han ut fra straffeprosessloven av 1981 som en virksomhet med formål å innsamle fakta til bruk i vurderingen av om straffbarhetsvilkårene er oppfylt; og med det altså en utpreget *juridisk* virksomhet. Et problem i denne debatten var at den generelt ble noe unyansert om politiets funksjon som rettshåndhevere, hvordan denne skal kategoriseres og hvilken myndighet politibetjenter så skal ha. Én ting var diskusjonene om hva straffeprosessloven hadde ment med at «politiet» skulle være ansvarlig for etterforskning. Men en annen ting er hva man legger i ordet «etterforskning» og hvordan det forholder seg til det operative politiets virksomhet. For hva hadde straffeprosessloven av 1887 og 1981 egentlig ment med «etterforskning»? At oppdagelses- og kriminalpolitiet rundt omkring i landets kommuner, det som etter 1936 ble til det statlige politiets etterforskningsavdelinger, ikke skulle ha en formell kompetanse til å fatte vedtak om etterforskning er antagelig klart nok. Her ble det helt fra begynnelsen av 1900-tallet lagt til grunn at politiet skulle være «et organ for påtalemyndigheten».⁶³⁷ Men hva med gatepolitets, ordenspolitets, rettshåndhevelse? Var den ment å være «etterforskning» i straffeprosessloven av 1887? Antagelig ikke. Det hadde vært anerkjent at ordenspolitiet måtte drive rettshåndhevelse, men det var ikke ansett som «etterforskning» i formell forstand. Det var en virksomhet som formelt befant seg i spenningsfeltet mellom generalfullmakten (fra 1995 politiloven) og politibetjentes tjenesteinstruks på den ene side og straffeprosess på den andre. I debatten om hvem som hadde og burde ha formell kompetanse til å beslutte/innstille «etterforskning» forsvant dette praktiske grunnleggende spørsmål ut av syne.

⁶³⁶ Rieber-Mohn, Georg Fr. (1996). *Etterforskning og påtalemyndighet*, Nytt i Strafferetten nr. 2.

⁶³⁷ Se for eksempel politilovkomiteen av 1912 s. 52.

Men i tiden som fulgte uttalte flere seg om politiets myndighet stilt overfor den polisiære rettshåndhevelsens grunnspørsmål. I 1999 uttalte Riksadvokaten i et rundkriv at:

Ordinær ordenstjeneste er ikke etterforskning, heller ikke om det foretas anholdelse, innbringelse eller visitasjon etter politiloven [...]. Men kommer politiet under ordenstjenesten over forhold som fører til at det settes i gang undersøkelser for å avklare om det er begått eller begås straffbart forhold, er man over i etterforskning [...]. I praksis er det akseptert en skjønnsmessig adgang for polititjenestemenn til å løse bagatellsaker på stedet (OPS – «oppgjort på stedet»). I slike tilfeller settes det ikke i gang etterforskning og det skrives ikke rapport eller anmeldelse. Rundskrivet her gjør ingen endring i dette.⁶³⁸

I en prøveforelesning om etterforskningsbegrepet ga Tor-Geir Myhrer sin tilslutning til det som hadde fremkommet i riksadvokatens rundskriv kort tid tidligere.⁶³⁹ Dette ble også lagt til grunn av Myhrer i hans ajourføring av Johs. Andenæs: *Norsk straffeprosess*. I 4. utgave av boken heter det at:

Politiet kan også ha rett og plikt til å sette i gang etterforskning uten at det foreligger noen anmeldelse. Straffbare handlinger er undergitt offentlig påtale, med mindre noe motsatt er bestemt (strl. § 77). Hvis en person blir funnet død med et skudd i hodet, må politiet selvsagt sette i gang etterforskning uten å vente på noen anmeldelse. Ofte kommer politiet over straffbare handlinger under sin egen kontrollvirksomhet, f.eks. i forbindelse med trafikk kontroll eller under patroljetjeneste. I disse tilfellene skriver gjerne vedkommende tjenestemann en anmeldelse hvis han synes saken bør forfølges videre. [...] Siden politiet ikke har kapasitet til å etterforske alle saker, er det nødt til å foreta en prioritering. Mindre betydningsfulle saker blir i stor utstrekning henlagt uten etterforskning. [...] Ved mindre ordens- eller trafikkforseelser som en politimann blir oppmerksom på, hender det i praksis ofte at han nøyer seg med en uformell advarsel i stedet for å skrive anmeldelse. Adgangen til dette er basert på langvarig og ubestridt praksis, og kan sies å være forutsatt i

⁶³⁸ Rundskriv fra Riksadvokaten, 1999 nr. 3.

⁶³⁹ Myhrer, Tor-Geir (2001). *Etterforskningsbegrepet – avgrensning, vilkår, roller og ansvar*, Tidsskrift for strafferett nr. 6 s. 11.

politiloven § 6, som nevner advarsel som et av de midler politiet kan bruke. En slik uformell advarsel regnes ikke for en påtaleunntatelse i lovens forstand [...].⁶⁴⁰

I *Straffeprosessloven, Kommentirutgave* fra 2011 uttaler Hans Kristian Bjerke, Erik Keiserud og Knut Erik Sæther i sine kommentarer til straffeprosessloven av 1981 § 224 at:

Politiet skal også igangsette etterforskning når det som følge av andre omstendigheter er rimelig grunn til å undersøke om det foreligger straffbart forhold som er gjenstand for offentlig forfølgning. Det vanlige er at polititjenestemann under f. eks. en trafikkontroll eller ordenstjeneste, blir oppmerksom på et straffbart forhold. I slike tilfeller vil hans rapport om forholdet bli betraktet som en anmeldelse [...] En annen sak er at mer bagatellmessige forhold ikke sjelden blir oppgjort med en advarsel på stedet uten at det blir utarbeidet rapport om forholdet [...] Noen (ytterligere) etterforskning blir i så fall ikke aktuelt [...]. En advarsel i en slik sak (såkalt OPS-sak) er ikke en påtaleunntatelse i straffeprosessuell forstand når den er gitt av en polititjenestemann som ikke hører til påtalemyndigheten.⁶⁴¹

En av de nyeste drøftelser av spørsmålet finnes hos Gert Johan Kjelby, i hans Phd-avhandling *Mellom rett og plikt til strafforfølgning*.⁶⁴² Kjelby drøfter politiets rettshåndhevelse flere steder i fremstillingen, og påpeker det uavklarte i rettssituasjonen. Han påpeker også treffende at:

Mindre straffbare forhold som polititjenestemenn håndterer og avgjør på stedet uten anmeldelse og oppretting av straffesak (OPS) befinner seg i en gråsoner mellom polisiær og påtalekompetanse.⁶⁴³

⁶⁴⁰ Andenæs, Johs., samlet utgave ved Tor-Geir Myhrer (2009). *Norsk straffeprosess*, Oslo: Universitetsforlaget s. 250–252. Andenæs legger for øvrig til grunn at: «Offentlige tjenestemenn har en viss plikt til å anmelde straffbare handlinger, men det er noe usikkert hvor langt denne plikten går. Hverken den gamle straffeprosesslov av 1887 eller loven av 1981 har noen bestemmelser om dette», *ibid.*

⁶⁴¹ Bjerke, Hans Kristian, Keiserud, Erik og Sæther, Knut Erik (2011). *Straffeprosessloven, Kommentirutgave 4.* utgave, bind II, Oslo: Universitetsforlaget s. 831–832.

⁶⁴² Kjelby (2013) drøfter politiets rettshåndhevelse flere steder, særlig i kapittel 2 (punkt 3.2), kapittel 3 (punkt 3.2) og kapittel 6 (punkt 3).

⁶⁴³ *Ibid.* s. 72. Fotnote utelatt.

Spørsmålet blir med det hvordan denne myndigheten skal kategoriseres rettslig og hvordan myndighetens innhold nærmere skal angis. Kjelby legger til grunn at den polisiære (altså forvaltningsrettslige) myndighet kun kan påberopes inntil den straffbare handling er stanset og faren for nye krenkelser er opphørt.⁶⁴⁴ Og legger til:

Hvis politiet deretter setter inn tiltak, må rettsgrunnlaget søkes i straffeprosessloven. I forarbeidene til politiloven understrekes det at politiet i utførelsen av sine oppgaver i strafforfølgingen er «et redskap for påtalemyndigheten». De nevnte bestemmelser i politiloven som omhandler denne politifunksjonen, er således kun henvisninger til politiets plikter etter straffeprosessloven og rekker ikke lenger enn hva som kan utledes av loven, påtaleinstruksen og direktiv gitt i medhold av disse reglene.⁶⁴⁵

Men som Kjelby helt riktig presiserer, gjelder politiloven for politiets *inngrep*. Hva med den vurdering politibetjentene foretar av om de i det hele tatt skal forfølge formelt, og eventuelt der de *unnlater* å forfølge? Hvordan skal den virksomheten og myndigheten kategoriseres? Kjelby mener at når dette skal besvares er det like nærliggende å foreta den rettslige klassifiseringen med utgangspunkt i hva denne type avgjørelse i *realiteten* innebærer:

[...] det er etter mitt syn like nærliggende å foreta den rettslige klassifiseringen med utgangspunkt i hva vedkommende avgjørelse i *realiteten* innebærer [...] En advarsel, tilsnakk, formaning mv. som en «avsluttende» reaksjon på et straffbart forhold innebærer i realiteten en beslutning om *ikke å iverksette* etterforskning. [...] OPS-avgjørelser bør etter mitt syn klassifiseres som en «delegert påtalebeslutning» [...].⁶⁴⁶

Kjelbys utgangspunkt er at det hører til påtalemyndigheten å ta avgjørelser etter straffeprosessloven av 1981§ 224. Han viser videre til at det er antatt at etterforskning likevel i praksis kan iverksettes av en tjenestemann, uten påtalemyndighetens beslutning, dersom dette er mer eller mindre forutsatt eller uttalt. Fra dette slutter Kjelby at det må kunne legges til grunn at når politiet på denne måten i praksis får en «uttrykkelig eller stilltiende» delegert kompetanse til å iverksette, så må det motsatte

⁶⁴⁴ Ibid. s. 243.

⁶⁴⁵ Ibid. Fotnote utelatt.

⁶⁴⁶ Ibid. s. 246–248.

også kunne gjelde at når politiet i praksis «ikke iverksetter etterforskning». Da beror dette på en delegert myndighet til å bestemme at etterforskning ikke skal iverksettes (fra det mer til det mindre).⁶⁴⁷ Kjelby finner støtte for sitt synspunkt i straffelovkommisjonens plassering av bestemmelsen i loven, og i en vurdering av reglene om klage på politiets handlemåter.

Det siste bidrag til forståelsen av politiets myndighet stilt overfor den polisiære rettshåndhevelsens grunnspørsmål kom høsten 2016. I 2014 ble det oppnevnt et utvalg til å utrede en ny straffeprosesslov og høsten 2016 la dette utvalget frem sin utredning.⁶⁴⁸ Politiets rolle som rettshåndhevere er viet marginal plass også i denne straffeprosessutredningen. Utvalget omtaler likevel så vidt den polisiære rettshåndhevelsens grunnspørsmål og tar opp spørsmålet om politibetjentes myndighet i denne forbindelse skal lovreguleres:

Etter gjeldende rett har tjenstepersoner i politiet som ikke tilhører påtalemyndigheten, en viss adgang til å løse bagatellsaker ved en advarsel på stedet uten anmeldelse (OPS – «oppgjort på stedet») [...]. Utvalget foreslår i så henseende ingen endringer. Etter utvalgets syn er det tilstrekkelig at denne adgangen følger av en fortolkning av tjenstepersonenes rapporterings- og anmeldelsesplikt og at det således ikke er behov for lovregulering.⁶⁴⁹

Utvalget foreslår altså at politibetjentes myndighet til å avgjøre den polisiære rettshåndhevelsens grunnspørsmål heller ikke denne gang bør lovfestes, og viser til at denne som før bør være regulert først og fremst gjennom betjentenes rapporterings- og anmeldelsesplikt. Det er noe uklart hva utvalget her legger i «rapporterings- og anmeldelsesplikt». Når det gjelder rapporteringsplikt er det antagelig en henvisning særlig til politiinstruksen av 1990 § 7-6 om politiets alminnelige rapporteringsplikt, og med anmeldelsesplikt har utvalget muligens straffeloven av 2005 § 171 og § 173 i tankene.

Straffeprosesslovutvalget går med det ikke særlig inn i spørsmålet om den nærmere rettslige kategoriseringen av politibetjentes myndighet som rettshåndhevere, og spørsmålene om forholdet mellom det politirettslige og straffeprosessuelle i den

⁶⁴⁷ Ibid. s. 247.

⁶⁴⁸ Utredning fra Straffeprosesslovutvalget oppnevnt ved kongelig resolusjon 20. juni 2014. Avgitt til Justis- og beredskapsdepartementet 3. november 2016.

⁶⁴⁹ Utredningen punkt 14.2.3.

polisiære rettshåndhevelsen. Utvalget legger imidlertid til grunn at politibetjenter også skal drive såkalt «etterforskning på stedet», noe som vel betyr at man til en viss grad må inn i slike spørsmål og at det må trekkes en grense mellom denne etterforskningen og OPS-kompetansen.

10.4 Sammenfatning

Politiets formelle rolle som rettshåndhevere ble preget av kontinuitet i overgangen fra første til andre halvdel av 1900-tallet. Heller ikke på andre halvdel av 1900-tallet kom noen utfyllende lovregulering av politiets rettshåndhevelse. Det var politiloven av 1936 og politiinstruksen fra 1920 som forble det regulative grunnlag i etterkrigstiden og fremover. Den nye straffeprosessloven som ble vedtatt i 1981 var på disse punktene nærmest en kopi av de prinsipper og normer som var etablert i straffeprosessloven av 1887. I spørsmålet om politiets rolle nøyde man seg for det meste med å vise til straffeprosesslovgivningen, selv om det der ikke stod særlig mye om politiet.

Som på første halvdel av 1900-tallet ble det fortsatt i lovarbeider, offentlige utredninger, praksis og teori at det kom til uttrykk måter å forstå politirollen på, innen rammene av læren om politiets generalfullmakt og administrative politireguleringer. Den formelle ramme som hadde blitt etablert med lovreformene rundt 1900 kom likevel fortsatt til å skape en ramme for rettslige forståelser. Fra både et stats-, forvaltnings- og straffeprosessuelt perspektiv ble det stadig vanligere å skille skarpt mellom politiets rolle som ordens- og sikkerhetspoliti og politiets rolle i straffeprosessen. Forståelsen av politiets myndighet var basert på læren om generalfullmakten, men generalfullmaktslæren var så åpen og uklar at det ikke var mulig å si sikkert om denne virksomheten var omfattet av generalfullmakten eller ikke.

I læren om politiets generalfullmakt kom man med det til å utydeliggjøre spørsmålet om den rettslige statusen til den *materielle* rettshåndhevelsen og den *formelle* rettshåndhevelsen. At generalfullmakten ikke gjaldt for formell strafforfølgning var for så vidt greit nok, men hva med den materielle rettshåndhevelsen som bestod i at politibetjenter forholdt seg til og tok beslutninger om hva som skulle skje med straffbare handlinger de observerte i tjenesten? Når man i denne litteraturen og i andre sammenhenger med bred penn hevdet at generalfullmakten ikke gjaldt på straffeprosessens område, overså man den materielle rettshåndhevelsens område. Dette området, altså hele den politivirksomhet som bestod i å vurdere hvorvidt en sannsynlig straffbar handling skal bringes inn i straffeprosessens former, forble slik i liten grad juridisk begrepsliggjort i denne litteraturen.

Fra et straffeprosessuelt perspektiv bidro man også til å opprettholde denne uklarheten mellom formell og materiell rettshåndhevelse gjennom generelle påstander om at «politiet ikke har kompetanse i straffeprosessen» eller lignende, uten å gå særlig inn i hva man mente med «straffeprosess» i denne sammenheng. Fra et straffeprosessuelt synspunkt oppstod også spørsmål om denne virksomheten var «etterforskning». Hvis den skulle kategoriseres som etterforskning, ville det, når politibetjenter velger å ikke forfølge et straffbart forhold, måtte ses som en beslutning om å *ikke* iverksette «etterforskning», slik dette er definert i straffeprosesslovgivningen. Problemet med det var at politibetjenter etter straffeprosessreguleringen ikke ble gitt noen selvstendig formell myndighet til å ta slike påtalebeslutninger; her måtte politiet ses som «et organ for justisforvaltningen».⁶⁵⁰

Med vedtagelsen av politiloven av 1995 forsvant generalfullmakten som ramme for diskusjonene om politiets myndighet. Men politiloven regulerte ikke politibetjentes rettshåndhevelse og med det førte politiloven egentlig ikke til noen endring av politibetjentes myndighet som rettshåndhevere. Diskusjonene om politibetjentes myndighet som rettshåndhevere fra tiden før 1995 ble med det i realiteten fortsatt relevante. Noen forfattere så politibetjentes myndighet som en virksomhet som må falle inn under politirettens område, mens andre mente at den må sies å være straffeprosessuell. Dette førte til en ytterligere systematisk differensiering, hvor forfatterne ble stadig mer opptatt av å tydeligere definere politiets myndighet som enten polisier eller straffeprosessuell, for så å bestemme hvilken myndighet politiet har i disse to adskilte formene for virksomhet. Man samlet seg likevel i stor grad om den såkalte «OPS-kompetansen» som en begrepslig ramme for diskusjonen. Mens det i flere kilder på første halvdel av 1900-tallet hadde vært hevdet at politiet hadde en plikt til å anmelde, ble dette nå forlatt og erstattet av en lære om at politibetjenter selv må ha en ulovfestet OPS-kompetanse, altså en myndighet til å «avgjøre saken på stedet». Selv om det var enighet om hovedtrekkene i denne læren var det på noen punkter uenighet om den nærmere rettslige kategorisering og myndighetens form og innhold. Det kom også til uttrykk noe ulike og til dels motstridende oppfatninger om hvorvidt politibetjentenes myndighet burde lovreguleres.

⁶⁵⁰ Politilovkomiteen av 1912 s. 52.

Kapittel 11 Sammenfattende om politiets formelle rolle som rettshåndhevere i norsk tradisjon og overgang til del III

11.1 Politiet som rettshåndhevere i forfatning og formell lovgivning

Som del av en felleseuropeisk utvikling ble det dansk-norske politiets formelle rolle som rettshåndhevere definert i eneveldet. I den eneveldige forståelse var politi en form for forvaltning forankret i kongens autoritet som samfunnets overhode, og basert på et eget rasjonale hvor politiet ble politisk legitimert i forestillinger om universitas. Politiet skulle være en formålsdefinert virksomhet med ansvar for å opprettholde og fremme særlig bysamfunnets sikkerhet og velferd, basert på en administrativt fastlagt myndighet.

I den nye norske staten ble politi forankret i kongen som en formålsstyrt virksomhet som søkte å realisere visse mål for samfunnet, nemlig sosial velferd, orden og sikkerhet. Gjennom det Loughlin (2010) har kalt «exploitation of the residue of lordship», ble politi en del av den norske staten gjennom kongen som «Overherren i det store Statselskab», som Falsen uttrykte det. Det ble derfor lite å finne om politi i Grunnloven, og Stortinget vedtok heller ikke særlig formell lovregulering av politiets rolle som rettshåndhevere gjennom 1800-tallet.

Det norske politiets virksomhet og myndighet ble som før basert på førkonstitusjonelle reguleringer hvor kongen var forutsatt som øverste politimakt og hvor politi var et administrativt anliggende, styrt gjennom kongelige resolusjoner og administrative reglementer fra den sentrale politiadministrasjon og de lokale politiembetsmennene, sammen med den lokale byadministrasjon. Ifølge disse reguleringene var politiets rolle som rettshåndhevere definert av formålet med politiet, nemlig forebygge krenkelser av offentlig orden, sikkerhet og velferd gjennom å håndheve overtredelser av politireguleringene, de såkalte politiforseelser. Politiforseelsene var straffbare handlinger som førte til straffereaksjoner, men de var ikke straffbare handlinger på samme måte som de ekte straffbare handlingene, kriminalforbrytelsene. Politiforseelsene var handlinger som typisk kunne føre til ekte straffbare handlinger, og som var gjort straffbare for å avskrekke og disiplinere på slike måter at samfunnet fungerte på mest mulig ordnede og sikre måter og uten at ekte rettskrenkelser fant sted. Politiets straffereaksjoner var med det heller ikke av samme type som de reaksjoner som ble idømt av de ordinære domstolene ved kriminalforbrytelser. Politistraffene skulle være en del av politiets innsats for å forebygge ekte rettskrenkelser; de skulle kunne idømmes etter en rask og enkel prosess og ikke være spesielt harde. Men

politiet bistod også justismyndighetene i forfølgningen av kriminalforbrytelsene, og utover på 1800-tallet ble politiets rolle som håndhevere av politiforseelser og forholdet til håndheving av kriminalforbrytelser stadig mer sammenblandet og uklart. Denne bistanden var særlig tydelig for den del av politiet som bistod med å undersøke om det forelå grunnlag for å strafforfølge for kriminalforbrytelser, for eksempel gjennom ulike typer avhør. Gatepolitiet, som gradvis vokste frem på andre halvdel av 1800-tallet, fikk også i oppgave å håndheve de overtredelser av politiforseelser og kriminalforbrytelser som de måtte komme over. Spørsmålet om hvordan gatepolitiet kunne og skulle gå frem i håndhevelsen av politiforseelsene og kriminalforbrytelsene var også definert av formålet med politivirksomheten, samt det som var oppstilt om dette i de eneveldige reguleringer, administrative instruksjoner og praksis.

Dette systemet for offentlig strafforfølgning eller rettshåndhevelse ble gjenstand for økende kritikk mot slutten av 1800-tallet, og gjennom flere store lovreformer ble det til slutt avskaffet og erstattet med et nytt i tiden før og etter 1900. Dette nye systemet var forankret i ganske andre forståelser av den offentlige rettshåndhevelsens politiske legitimitet og offentlige organers myndighet og makt som rettshåndhevere. I det nye system skulle man fra nå operere med ett offentlig organ som ansvarlige for all offentlig rettshåndhevelse («strafforfølgning»), én form for rett, én form for rettsbrudd og én felles lovregulering for all offentlig rettshåndhevelse. Dette nye systemet ble innført så å si over hodet på politiet. De formelle rammene for forståelse av politiet som rettshåndhevere ble grunnleggende endret og den gamle politiregulering ble opphevet, uten at politiet var særlig innreflektert i reformene eller at det ble gitt ny lovregulering for politiet som rettshåndhevere. Politiet ble slik plassert i et regulativt tomrom.

På begynnelsen av 1900-tallet ble med det spørsmålet hvordan politiets rolle som rettshåndhevere skulle forstås innen dette nye system; hvordan man nå skulle forstå politiets politiske legitimitet som rettshåndhevere og hvilke former for myndighet og makt politiet skulle ha i denne forbindelse. Stortinget bidro i liten grad til å avklare disse spørsmålene, og selv om det ble vedtatt formelle politilover i både 1927 og 1936 og ny straffeprosesslov i 1981, ble politibetjenters rolle som rettshåndhevere for det meste stående uregulert. I 1995 kom en ny lov om politiet, som for første gang

inneholdt et kapittel om politiets rettigheter og plikter.⁶⁵¹ Men heller ikke her ble det gitt regler om politiets rettshåndhevelse.

11.2 Politiet som rettshåndhevere i offentlige utredninger, rettspraksis og juridisk teori: fra *Ius politeia* til legalitetsprinsippet

I fravær av reguleringer i Grunnlov og formell lovregulering, har det norske politiets formelle rolle som rettshåndhevere i stor grad vært basert på uttalelser i lovforarbeider, offentlige utredninger, rettspraksis og juridisk teori. I et samspill mellom uttalelser i slike kilder har det siden begynnelsen av 1800-tallet og frem til i dag utviklet seg bestemte måter å forstå politiets formelle rolle som rettshåndhevere på.

I den norske statens første fase var forståelsen av politiets politiske legitimitet som rettshåndhevere preget av det sene eneveldets formelle rammer og de forståelser av politi som hadde vokst frem der. Forståelsen av politiet ble forankret i kombinasjoner av politivitenskapelige, naturrettslige og positivrettslige perspektiver. Selv om man snakket om en «politirett» var dette «rett» i en annen betydning enn den rett justismyndighetene tradisjonelt hadde beskjeftiget seg med. Politivirksomhet, politimyndighet og politirett var formålsdrevet, den var mindre formbunden, den ble regulert i politireguleringer, og dens område var dagligdagse forhold og forgåelser preget av mindre grad av moralsk fordømmelse. Politistraffene hadde mest forebyggende formål, mens kriminalstraffen hadde mer retributive. For å på en mest mulig effektiv måte å nå sine mål var politiets virksomhet og myndighet regulert på måter tilpasset tid og sted, og som gjorde at reglene lett kunne endres dersom det var behov for det. Også politiets sanksjonering av politiforseelsene skulle være underlagt en forholdsvis enkel og effektiv prosess. Politiet skulle bistå justismyndighetene i deres rettshåndhevelse, men denne virksomheten var også forankret i det samme politisystem. Politi ble slik politisk legitimert først og fremst som universitas; som en form for styring basert på forestillinger om en statlig og kommunal virksomhet opprettet for å nå bestemte felles mål, nemlig orden, sikkerhet og velferd.

Samtidig ble slike politivitenskapelige og naturrettslig pregede forståelser tidlig møtt med en kritisk innstilling, og de første norske juristene vendte seg først og fremst til den positive regulering og rettspraksis når de skulle si noe om politi. Utover på 1800-tallet ble slik de prinsipielle forskjellene mellom politiets og justisens rettshåndhevelse

⁶⁵¹ Se inngående om dette i Fredriksen, Steinar (2015). *Ro, orden og frihet: en fremstilling av politiets adgang til å gripe inn i den personlige frihet ved utførelse av ordenstjeneste*, Oslo: Gyldendal Akademisk Forlag.

stadig mer utvaskede og uklare. De politivitenskaplige og naturrettslige prinsipper som hadde vært med på å legitimere sondringen mellom politi- og justissystemet viste seg vanskelig å opprettholde i en stadig mer positivrettslig og pragmatisk orientert rettsvitenskap. Likevel ble flere av de grunnleggende politivitenskapelige og naturrettslige elementer i politiforståelsen beholdt i den stadig mer positivrettslig orienterte juridiske diskurs. Flere forfattere tok til orde for å kombinere naturrettslige og positivrettslige forståelsesmåter, og uansett ble flere slike forståelsesmåter beholdt helt frem til lovreformene rundt 1900. Dette gjelder kanskje særlig de gamle oppfatningene om at politiets fremste funksjon er å forebygge politiforseelser og kriminalforbrytelser og at politisakene er forbundet med tid og sted og vanskelig lar seg regulere. Men også forestillingen om at politiet skal bistå justismyndighetene på ulike måter.

Da så det gamle system ble formelt avskaffet og erstattet med et system på slutten av 1800-tallet og begynnelsen av 1900-tallet, var det ikke lenger plass for noen prinsipiell kvalitativ sondring mellom politiets og justismyndighetenes rettshåndhevelse. Det var ikke lenger noe rom for et kvalitativt skille mellom et prinsipielt forebyggende straffesystem og et prinsipielt retributivt straffesystem. Nå ble alle straffbare handlinger samlet i ett system med en felles forståelse av straff og strafforfølgning.⁶⁵² Selv om lovreformene hadde forholdsvis lite å si om politiet, betød denne avskaffelsen av det gamle system etableringen av nye rammer også for forståelse av politiets politiske legitimitet. Innen disse rammene vokste det frem nye forståelser av politiets rolle som rettshåndhevere, hvor politiets formelle rolle gradvis gikk fra å bli definert i den gamle administrative rettens og politirettens begreper og kategorier, til å bli forstått innen rammen av en ny alminnelig forvaltningsrett på den ene side og en ny straffeprosess på den andre. Både den alminnelige forvaltningsretten og straffeprosessen ble drevet frem av rettsstatmotiver, som også kom til å prege forståelsen av politiets politiske legitimitet. Det var i denne sammenhengen at læren om politiets generelle bemyndigelse eller generalfullmakt vokste frem, dels som en fortsettelse av 1800-tallets tradisjoner, dels som et svar på rettsstatstenkningen. I denne læren ble politiets virksomhet forstått som en potensielt repressiv virksomhet, som måtte bindes og begrenses av allmenne rettsnormer, for å beskytte borgernes

⁶⁵² Denne sammenblanding av de to tradisjonelle straffesystemene bidro antagelig også til den vedvarende diskusjon om «straffens» formål basert på en forestilling om straff som en homogen størrelse som kun skal ha én type formål. Selv om dette ble diskutert også før lovreformene, bidro de to straffesystemene til at det var tydeligere at verken straff eller strafforfølgning var noen enhetlige fenomener.

frihetsrettigheter. I Castberg og andres norske støpning representerte læren om politiets generalfullmakt en bevegelse i retning av å forstå politiets rolle legitimert som *societas*: politiet ble til et forvaltningsorgan som driver en forvaltningsvirksomhet som må utgå fra folket og lovgivningen og som må begrenses og avgrenses for ikke å gripe inn i borgernes frihetsrom. Samtidig var generalfullmaktslæren i stor grad åpen for 1800-tallets politietforståelser; politiets myndighet var fortsatt vidt og vagt angitt, og kunne fortsatt bestemmes mer detaljert i administrative instruksjoner (politiiinstruksen av 1920) og praksis.

I overgangen til andre halvdel av 1900-tallet kom en juridisk teori som bidro til et ytterligere kritisk fokus på det konstitusjonelle grunnlag for politiets formelle rolle i samfunnet, og fremst her var den skandinaviske rettsrealismen. I denne teorien ble det rettet kritikk mot de forståelser av prinsippet om lovbundet forvaltning som hadde preget norsk juridisk teori på første halvdel av 1900-tallet. Denne kritikken rammet de siste restene av den gamle forståelse av politirollen, og bidro slik, sammen med flere andre forhold, til et alminnelig press på læren om politiets generalfullmakt, og i offentlige utredninger, teori og praksis ble det gitt uttrykk for at politiet ikke burde fortsette å basere sin myndighet på en uskrevet generalfullmakt og administrative instruksjoner – det trengtes lovregulering også av politiets myndighet.

At ordenspolitiets virksomhet og myndighet til å forebygge, avverge og stanse straffbare handlinger, uansett hva slags straffbare handlinger det dreide seg om var forankret i generalfullmakten, var det bred enighet om. Og at generalfullmakten ikke ga politiet myndighet til å beslutte etterforskning eller bruk av straffeprosessuelle tvangsmidler (bortsett fra der det ikke var praktisk mulig å få påtalemyndighetens vedtak først) var det også bred enighet om. Men hva med den øvrige virksomhet ordenspolitiet driver *etter* at en straffbar handling er begått, og som så å si faller midt mellom den avvergende og stansende politivirksomheten og påtalemyndighetens etterforskning? Var dette en virksomhet som politiet kunne utføre med rettslig grunnlag i generalfullmakten, eller var det et spørsmål om straffeprosess, eller noe annet? Disse spørsmålene ble forstått fra to synsvinkler, dels fra stats- og forvaltningsrettens diskusjoner, dels fra et straffeprosessuelt perspektiv, med utgangspunkt i straffeprosesslovgivningens prinsipper, kategorier og begreper. Fra begge perspektiver utviklet det seg en tendens til stadig tydeligere å skille mellom de to ulike perspektiver på politiets virksomhet og myndighet. Det ble som nevnt stadig vanligere at man snakket om politiets ordens- og sikkerhetsoppgaver og politiets myndighet i denne forbindelse på den ene side, og politiets involvering i

«strafforfølging» på den andre. Politiets generalfullmakt ga tilstrekkelig rettslig grunnlag i den førstnevnte type virksomhet, men ikke i den andre, ble det hevdet. Men hva som egentlig var omfattet av disse vide og vage virksomhets- og myndighetsangivelsene var langt fra klart.

I forvaltningsretten og den nye spesielle forvaltningsrettslige disiplin som vokste frem fra 1970-tallet, «politiretten», var fokuset på spørsmål om politiets forebyggende, avvergende og stansende virksomhet og i generelle og vage vendinger ble det vist til at politiets generalfullmakt, og senere politiloven av 1995, ikke omfattet rettshåndhevelse («strafforfølging»). Når det kom til denne virksomheten måtte politiet forholde seg til straffeprosesslovgivningen. Fra det straffeprosessuelle perspektiv var det grunnleggende utgangspunkt at det var påtalemyndigheten som hadde alle rettigheter og plikter til å fatte vedtak og ta beslutninger som gjaldt strafforfølging. Utgangspunktet var at påtalemyndigheten var faglig ansvarlig for all strafforfølging, og at politiets rolle i denne forbindelse måtte være redusert til å være «påtalemyndighetens utførende redskap». Et kjennetegn ved utviklingen ble slik en tiltagende differensiering mellom systemet for forståelse av politiets virksomhet og myndighet som forvaltningsrett (som fra 1960-tallet ble kalt politirett) på den ene side og systemet straffeprosess på den andre. Utover på andre halvdel av 1900-tallet ble utviklingen preget av et driv mot positivt å bestemme politirollen i de to systemene ved å redusere og fjerne interne motsigelser, og systemkoherens ble slik en vesentlig verdi når politirollen skulle formelt bestemmes.

Spørsmålet var imidlertid hvor langt den polisiære myndighet strakk seg og når formell «strafforfølging» begynte. Fra både forvaltningsrettslig (politirettslig) og straffeprosessuelt perspektiv kom etter hvert flere ulike synspunkter. Noen mente at ordensbetjentes vurderinger og avgjørelse av den polisiære rettshåndhevelsens grunnspørsmål er en virksomhet som ligner mye på en formell «påtalebeslutning», for eksempel en avgjørelse av spørsmålet om det skal innledes «etterforskning» eller ikke. Andre fremstilte det på andre måter. De fleste var likevel innforstått med at ordensbetjentene måtte kunne ta denne type avgjørelser. Det rettslige grunnlaget for dette ble konstruert på ulike måter. Noen har ment at det normative grunnlaget for ordensbetjentes beslutninger her må ses som delegert, enten uttrykkelig eller stilltiende, fra påtalemyndigheten til ordensbetjenter, mens andre har ment at ordensbetjentes myndighet må ses som en «forlengelse av det straffeprosessuelle opportunitetsprinsipp». Etter hvert festet det seg en lære om ordensbetjentes «OPS-kompetanse». Politibetjenter må ifølge denne læren ha en viss myndighet til å avgjøre

mindre alvorlige straffbare handlinger på stedet. I flere sammenhenger har det siden andre halvdel av 1900-tallet vært tatt til orde for at denne OPS-kompetansen må lovreguleres, men flere har samtidig ment at dette *ikke* bør gjøres.

Selv om det fortsatt i dag finnes ulike forståelsesmåter når det kommer til politiets myndighet som rettshåndhevere, har det slik funnet sted en gradvis modernisering, sentralisering og rasjonalisering av politiets formelle rolle som rettshåndhevere generelt, og stilt overfor den polisiære rettshåndhevelsens grunnspørsmål spesielt.⁶⁵³

11.3 Politiets profesjonelle rolle som rettshåndhevere: fra politiembetsmannens kommunale funksjonær og påtalemyndighetens utførende redskap til forvaltningsbyråkrat

Den samfunnsrolle politiet har fått som institusjon har i stor grad preget formelle forståelser også av politiets som profesjon, og det som er sagt så langt om politiets politiske legitimitet, myndighet og makt institusjonelt, kan i stor grad overføres til forståelsene av politiets profesjonelle rolle.

Norske politibetjenters formelle rolle som rettshåndhevere vokste ut av eneveldets politiforståelser og fant sin politiske legitimitet i forlengelsen av dette. I tiden etter 1814 ble politibetjenters rolle i liten grad definert av demokratiske institusjoner og prosesser og forble i stor grad forankret i de førkonstitusjonelle reguleringer og administrative tjenesteinstrukser, først en rekke lokale, så en nasjonal fra 1920. Politibetjentenes politiske legitimitet som rettshåndhevere ble slik forbundet med forestillinger om universitas helt opp til første halvdel av 1900-tallet. Politibetjenter var kommunale funksjonærer helt til 1937 og deres rolle var å se til at politireguleringene ble håndhevet på effektive og hensiktsmessige måter og å bistå justismyndighetene i forfølgningen av straffbare handlinger. Politibetjenters myndighet som rettshåndhevere var helt opp til midten av 1900-tallet først og fremst vært administrativt definert. Politibetjenters virksomhet har vært regulert i regler og retningslinjer, men disse var lenge forstått mest som hjelp og veiledere for betjentene.

I og med læren om politiets generalfullmakt var vag og uklar på det mer konkrete innhold og omfang av politirollen, bidro den ikke særlig til å avgrense politiets profesjonelle rolle som rettshåndhevere. Det ble hele tiden forutsatt at politibetjenter skulle håndheve retten, men om denne virksomheten skulle forstås fra et

⁶⁵³ Se Loughlin (2010) s. 436 for det teoretiske grunnlaget for denne tolkningen.

straffeprosessuelt eller forvaltningsrettslig perspektiv har vært lite klart. Det ble som nevnt lagt til grunn at politiet skal være «et organ for påtalemyndigheten» og politibetjenter «påtalemyndighetens utførende redskap» i strafforfølgningen, men hvor grensen går mellom «strafforfølgning» og «polisiære oppgaver» har altså vært langt fra klart. Læren om OPS-kompetansen har som vist festet seg, men det nærmere innholdet og grensene for denne kompetansen er ikke særlig klart. Det samme gjelder påstandene om politibetjentenes anmeldelses- og rapporteringsplikt.

Selv om det finnes ulike synspunkter og forståelsesmåter, har både det forvaltningsrettslige og straffeprosessuelle perspektiv gradvis beveget seg mot samme type rolleideal. Forståelsen av politiet som politisk legitimert gjennom *societas*, med en myndighet uttrykt som *potestas*, ser på profesjonsnivå ut til å ha funnet sitt etiske ideal i forestillingen om politibetjenter som *forvaltningsbyråkrater*. Dette er et ideal utviklet etter mønster av forestillingen om *juristbyråkraten*. Loughlin (2010) utlegger dette idealet slik:

[...] The lawyer-administrator is the product of enlightened absolutism, and in particular the policy of promoting modernization through the formation of a centralized and rational administrative system. In this type of system, rulers express their will through law, and lawyer-bureaucracies become the medium through which that will is efficiently and impartially executed. Bureaucracy thus emerges as a key element of rationalization and modernization in government.⁶⁵⁴

Loughlin (2010) fremhever med Weber de sentrale kjennetegn ved dette idealet, og særlig sentralt står at offisielle oppgaver følger av fastsatte regler, at forvaltningsbyråkratens arbeid skjer i henhold til slike generelle, stabile og uttømmende regler, og at sakene registreres og arkiveres slik at de i ettertid kan kontrolleres og overprøves.⁶⁵⁵ Et av de sentrale kjennetegn ved dette idealet er med det *legalisme*, som med Judith Schklar kan utlegges som:

[...] the ethical attitude that holds moral conduct to be a matter of rule following, and moral relationships to consist of duties and rights determined by rules.⁶⁵⁶

⁶⁵⁴ Loughlin (2010) s. 437.

⁶⁵⁵ Ibid.

⁶⁵⁶ Shklar, Judith (1964). *Legalism*, Cambridge (MA): Harvard University Press s. 1.

I den grad idealet om forvaltningsbyråkraten gjøres til et profesjonsmoralsk ideal for ordenspolitiets betjenter, utgjør denne type etiske fordring en vesentlig del av rolleforståelsen. I idealet om politibetjenten som forvaltningsbyråkrat, slik det for eksempel kommer til uttrykk i begrepet om politibetjentes OPS-kompetanse og rapporteringsplikt, blir politibetjentes myndighet bundet til et system av allmenne normer, som gir dem «kompetanse», «plikter» og rom for «skjønn». Innenfor rammen av det formelle system kan politibetjentes rettigheter, plikter og skjønn beskrives og avgrenses, og kompetanseutøvelsen registreres, kontrolleres og overprøves. Det anerkjennes at betjentene må ha betydelig rom for «skjønn», men dette er et «delegert» skjønn, så å si ovenfra og ned, og det er skjønn bundet til og begrenset av bestemte normative standarder som er på forhånd gitt.

11.4 Fra formelle forståelser og forventninger til politiet selv: overgang til del III

Avhandlingens del II (kapittel 6–11) har vært viet spørsmålet om politiets formelle rolle som rettshåndhevere i norsk tradisjon, institusjonelt og profesjonelt, og gjennom fremstillingen er det vist hvordan forståelsen av denne rollen har utviklet seg gjennom norsk historie, særlig hva gjelder forståelsen av politiets politiske legitimitet, myndighet og makt som rettshåndhevere.

Men dette sier bare noe om hvordan politikere, lovgivere og jurister har forstått politirollen, og hva man fra slikt hold forventer av politiet. Nå skal perspektivet endres. Fra å ha stått utenfor selve politiet, går fremstillingen nå over til å se nærmere på hvordan politibetjenter selv forstår og utøver rollen som rettshåndhevere.

DEL III. POLITIBETJENTERS FORSTÅELSE OG UTØVELSE AV ROLLEN SOM RETTSHÅNDHEVERE

Kapittel 12 Politiet som forvaltningsorgan og formell ramme om politibetjentes rettshåndhevelse

12.1 Politiet som formelt byråkrati: noen hovedtrekk⁶⁵⁷

Formelt er det norske politiet i dag et forvaltningsorgan og politibetjenter offentlige tjenestemenn og -kvinner. Politiet fremstår med det som et formelt byråkrati, eller et «maskinbyråkrati» som Granér og Kronkvist (2014) kaller det.⁶⁵⁸ Dette er den institusjonelle og organisatoriske ramme også for politiets rettshåndhevelse.

Politiet har gjennomgått en rekke organisatoriske reformer og endringer gjennom historien.⁶⁵⁹ I disse dager går politiet gjennom enda en reform, den såkalte «nærpolitireformen». I prop. 61 LS (2014–2015) er det overordnede mål med reformen angitt slik:

Et nærpolti som er operativt, synlig og tilgjengelig, og har kapasitet til å forebygge, etterforske og påtale kriminelle handlinger, og sikre innbyggernes trygghet. Det skal utvikles et kompetent og effektivt lokalt nærpolti der befolkningen bor. Samtidig skal det utvikles robuste fagmiljøer som er rustet til å møte dagens og morgendagens kriminalitetsutfordringer.⁶⁶⁰

For å realisere denne målsetningen er det utviklet seks delmål, hvoretter politiet skal bli: (i) et mer tilgjengelig og tilstedeværende politi med god lokal forankring og samhandling, (ii) et mer enhetlig politi som leverer likere polititjenester med bedre kvalitet over hele landet, (iii) et politi med mer målrettet innsats på forebygging, etterforskning og beredskap, (iv) et politi med bedre kompetanse og kapasitet, som deler kunnskap og lærer av erfaringer, (v) et politi som skaper bedre resultater i en kultur preget av åpenhet og tillit, gjennom god ledelse og aktivt medarbeiderskap og

⁶⁵⁷ Fremstillingen i dette kapitlet er dels basert på offentlig tilgjengelig informasjon, dels på det betjentene fortalte i intervjuene og som jeg observerte i Oslo politidistrikt. En viktig kilde er intervjuene med ordenssjefene i Oslo politidistrikt, som fortalte om den overordnede organiseringen av politiets virksomhet i distriktet. Også flere divisjonsledere fortalte om organisatoriske forhold.

⁶⁵⁸ For disse kjennetegn, se for eksempel Loughlin (2010) s. 436–438.

⁶⁵⁹ En del av disse er berørt tidligere i fremstillingen, særlig i punkt 1.5.1, 6.1, 7.1, 8.1, 9.1, 10.1.

⁶⁶⁰ Prop. 61 LS (2014–2015).

(vi) et politi som arbeider mer effektivt ved å ta i bruk bedre metoder og ny teknologi. For å nå disse delmålene skal det settes i verk fire typer tiltak, som innebærer at politiet skal organiseres på en ny måte, ledelse og styring i politiet skal styrkes, politiet skal utvikle nye og bedre måter å jobbe på og arbeidet skal støttes av nye og bedre teknologiske arbeidsverktøy.⁶⁶¹

Denne studien er gjennomført i tiden før nærpolitireformen trer i kraft fullt ut (reformen skal gjennomføres gradvis frem mot 2020). Det er følgelig de institusjonelle og organisatoriske strukturer på tiden for gjennomføringen av studien som det vil bli redegjort noe nærmere for her. Selv om reformen vil bidra til endringer i politiets organisering og virksomhet, vil de fleste av disse grunnleggende institusjonelle elementer antagelig ligge fast.

Politiet er preget av en hierarkisk organisering, ledelse og styring. Politiet har alltid vært organisert på tre nivå; et sentralt, et regionalt og et lokalt. Hvilke funksjoner, oppgaver og myndighet de ulike nivåer har hatt og forholdet mellom nivåene, har endret seg gjennom historien. Som vist i del II var den sentrale politiledelse frem til begynnelsen av 1900-tallet svakere enn den ble gradvis fra 1920–30-tallet. Fra første del av 1900-tallet ble den sentrale styringen av politiet stadig tydeligere: en nasjonal politiinstruks i 1920, statlig politiutdanning fra samme år og så alt politi fullt ut statlig fra 1936. Etter dette har den organisatoriske strukturen innen visse rammer vært i bevegelse og endring, og de ulike nivåenes organisering, funksjoner og oppgaver har vært reformert mange ganger.

I dag er politiet organisert i en sentral ledelse som består av regjering, Justis- og beredskapsdepartementet og Politidirektoratet, et regionalt nivå som består av politidistrikter ledet av politimestre, og driftsenheter på lokalt nivå, som består av politistasjoner og lensmannskontorer ledet av en stasjonssjef eller lensmann.⁶⁶² I tillegg har politiet seks såkalte særorganer og noen spesialenheter, blant annet Politiets sikkerhetstjeneste, Kripos, Økokrim, Politiets utlendingsenhet, Utrykningspolitiet, Norsk grensekommissær og Politihøgskolen.

Den øverste ledelse av politiet ligger i dag i regjeringen og Justis- og beredskapsdepartementet, som har en egen politiavdeling. Politiavdelen skal trekke opp hovedlinjene og ivareta det overordnede lederansvaret for politi- og

⁶⁶¹ https://www.politi.no/om_politiet/politireformen/.

⁶⁶² Se politiloven av 1995 §15 og § 16.

lensmannsetaten, og for det internasjonale politisamarbeidet.⁶⁶³ Avdelingen består av fem seksjoner: kriminalitetsseksjonen, regelverksseksjonen, seksjon for økonomi og utlendingsforvaltning, sikkerhets- og beredskapsseksjonen og seksjon for styring, administrasjon og utvikling.

Politidirektoratet ble som tidligere nevnt opprettet i 2001 som det sentrale fagorgan for politiet, og oppgir i dag å ha ca. 270 ansatte.⁶⁶⁴ Politidirektoratet skal sammen med departementet gjennomføre regjeringens politikk på politifeltet og ha ansvaret for den overordnede strategiske styring, ledelse og kontroll med politiets virksomhet generelt. Direktoratet skal også være faglig rådgiver overfor politiet på regionalt og lokalt nivå. Pr. august 2016 er direktoratet inndelt i seks avdelinger: avdeling for strategi, økonomi og virksomhetsstyring, avdeling for HR og HMS, IKT-avdelingen, kommunikasjonsstaben, avdeling for politiberedskap og krisehåndtering og politifagavdelingen.

Frem til 1. januar 2016 bestod det regionale nivå av 27 politidistrikter. Etter dette har antallet blitt redusert til 12. Nærpolitireformen legger til grunn at den to-trinnsmodellen politidistriktene har vært organisert etter så langt skal videreføres,⁶⁶⁵ men legger samtidig opp til en rekke endringer på flere punkter, hva gjelder organisasjonsstruktur, oppgaver, ansvarsdeling, ledelse og kultur. Politidistriktene har det overordnede strategiske, økonomiske og personelle ansvar for all politivirksomhet i sin region,⁶⁶⁶ og ledes av en politimester og stab. Distriktets sentrale ledelse er i liten grad involvert i den faktiske rettshåndhevende virksomhet. I hvert politidistrikt finnes det likevel en *operasjonssentral*, som i stor grad er en del av den daglige operative politivirksomhet. Operasjonssentralen er et bindeledd mellom publikum og politiet. Publikum kan henvende seg til politiet per telefon og vil da kunne bli satt over til operasjonssentralen som tar imot den melding innringeren måtte ha og vurderer om den foranlediger en reaksjon fra politiets operative patruljer. Om operatørene på sentralen kommer til at det gjelder en sak for politiet vil han eller hun formidle oppdraget videre til patruljene. De regionale operasjonssentralene er med det et praktisk viktig element i politiets rettshåndhevende virksomhet.⁶⁶⁷

⁶⁶³ <https://www.regjeringen.no/no/dep/jd/org/avdelinger/id490/>. Departementet oppgir på sin internettside pr. august 2016 å ha ca. 400 ansatte.

⁶⁶⁴ Dette tallet er hentet fra Politidirektoratets internettside september 2016.

⁶⁶⁵ Se Auglend og Mæland (2016) s. 101.

⁶⁶⁶ I Politireform 2000 «Et tryggere samfunn» ble antallet politidistrikter redusert fra 54 til 27 fra 1. januar 2002.

⁶⁶⁷ Særlig om Oslo politidistrikt, se Finstad (2000) s. 28 f., særlig s. 31–32.

På lokalt nivå er de enkelte politidistrikt delt inn i flere mindre driftsenheter, som består av politistasjoner eller lensmannskontorer, og det er i disse organisasjonene at den faktiske rettshåndhevelsen utføres. De lokale driftsenhetene, i det minste de av en viss størrelse, er delt inn i *avdelinger*. Organiseringen kan variere noe fra sted til sted, men de sentrale avdelingene er særlig etterforskningsavdelingen, ordensavdeling og forvaltningsavdeling (samt en forebyggende avdeling eller enhet, eventuelle administrative avdelinger og analyse/etterretningsavdeling). Forholdet mellom avdelingene kan se ut til å variere noe fra sted til sted. Ordensavdelingene og etterforskningsavdelingene er i utgangspunktet formelt og mer eller mindre reelt to adskilte avdelinger ved hver driftsenhet, men på mindre enheter er ikke dette gjennomført på samme måte som på større enheter. På små enheter, typisk lensmannskontorer, kan ordens- og etterforskningsfunksjoner flyte over i hverandre i større eller mindre grad. Men også ved større enheter hvor etterforsknings og ordensavdelingene er forholdsvis skarpt adskilt, må det operative personellet til en viss grad og på ulike måter forholde seg til hva som foregår på etterforskningsavdelingen til enhver tid og vice versa. Politibetjentene vil typisk også tjenestegjøre en periode ved ordensavdelingen og en periode ved etterforskningsavdelingen.

Det er operasjonssentralene og de enkelte driftsenhetene som har ansvar for politiets alminnelige kontakt med publikum, og denne kontakten er lagt til ordensavdelingene. Det er ordenspolitiet som er politiets vindu ut mot publikum,⁶⁶⁸ og som utfører den faktiske rettshåndhevelse i første linje. Ordenspolitiets virksomhet er organisert som en døgnskuttvirkende vaktvirksomhet, hvor publikum kan henvende seg til politiet og be om bistand, samtidig som politiets patruljer hele tiden patruljerer ute i det offentlige rom.

Øverste leder ved den lokale driftsenhet er *stasjonssjefen* (lensmannen ved et lensmannskontor), mens ordenspolitiets virksomhet er ledet av egne *ordenssjefer* som normalt er politifaglig utdannet. Ved mindre enheter kan dette være noe anderledes. Ordenssjefen er i begrenset grad involvert i den daglige patruljerende virksomheten. Ordenssjefene har sine økonomiske rammer, regelverk og instruksjoner fra overordnede som de meddeler videre til *divisjonslederne*, som i praksis har det løpende taktiske oppsyn med den operative tjenesten som går ut fra stasjonene. Ordenssjefen har regelmessige møter med divisjonslederne, og gir det som måtte være relevant av generelle og mer spesielle instruksjoner til dem. Noen ordenssjefer gir uttrykk for at de

⁶⁶⁸ Se slik også Finstad (2000) s. 20.

med jevne mellomrom prøver å få tid til å være noe sammen med de operative betjentene og snakke med dem, men det generelle inntrykk er at ordenssjefenes rolle er noe tilbaketrukket.

Det er med det først og fremst divisjonslederne som har ansvar for den operative, taktiske ledelsen og gjennomføringen av vaktene. De planlegger vaktene og informerer betjentene som skal på vakt om spesielle forhold de må være oppmerksom på. Under observasjonen uttrykte en divisjonsleder seg nokså kategorisk om deres rolle. «Politimesteren har den øverste *strategiske* ledelse, stasjonssjef og ordenssjef har den øverste *operasjonelle* ledelse, mens divisjonslederne har den øverste *taktiske* ledelse», sa han. «Verken stasjonssjef eller ordenssjef er involvert i den taktiske operasjonelle ledelse», mente han. Fullt så svart-hvitt er det kanskje ikke, men en del er det nok i en slik påstand.

Det operative ordenspolitiet er altså delt inn i divisjoner eller vaktlag, ledet av divisjonsledere eller vaktlagsledere. I Oslo er det gjerne to divisjonsledere pr. divisjon, og disse ruller fra vakt til vakt, men hvor mange divisjonsledere og divisjoner det er pr. driftsenhet varierer noe fra sted til sted. Denne virksomheten er basert på en vaktordning, som består av dag- (kl. 0645–1500), kveld- (kl. 1445–2300), og nattevakter (kl. 2245–0700).

Det finnes i tillegg til divisjonsledere også *innsatsledere*, som gjerne patruljerer ute, men som har en friere og mer overordnet posisjon. Innsatslederne vil kunne komme til og lede politiets samlede innsats ved større og mer alvorlige hendelser.

Selv om påtalemyndighetens jurister i politiet, har formelle funksjoner og oppgaver i politiets rettshåndhevelse er de ikke formelt en del av politiet i snever forstand. Politijurister tilhører formelt påtalemyndigheten, og får sine oppgaver og myndighet definert i straffeprosesslovgivningen og av påtalemyndighetens ledelse. Påtalemyndighetens jurister i politiet fungerer dels som «påtalemyndighetens lange arm» inn i den polisiære rettshåndhevelsen gjennom en jourordning, hvor operative politifolk kan kontakte en jourhavende påtalejurist ved eventuelle spørsmål av juridisk karakter, dels fatter påtalemyndighetens jurister alle typer vedtak om formell straffeprosessuell forfølgning (såkalte påtaleavgjørelser), der ikke politibetjenter selv har formell kompetanse (slik som ved forenklede forelegg og en del gebyrer), slik som vedtak om forelegg (bot).

Selv om det operative ordenspolitiet slik stadig er i kontakt med påtalejuristene under rettshåndhevelsen, for eksempel for å be om juridisk råd og veiledning eller for å

bringe en mistenkt til politistasjonen slik at en jurist kan vurdere om det skal fattes vedtak om en straffeprosessuell reaksjon, er ikke politijuristene involvert i den faktiske polisiære rettshåndhevelsen som foregår ute blant publikum. Politijuristene befinner seg ikke (i så fall sjelden) ute på gaten og observerer i liten grad de faktiske straffbare handlinger i det de utspiller seg, slik som ordenspolitiets betjenter gjør. En kan si at det operative ordenspolitiet står for en materiell rettshåndhevelse eller strafforfølgning, mens politijuristene utøver en formell rettshåndhevelse eller strafforfølgning.

I forlengelsen av politiets hierarkiske struktur må det nevnes et annet kjennetegn ved politiet som organisasjon i dag, nemlig det kvasimilitære preg. I den hierarkiske struktur finnes det over- og underordningsforhold, hvor overordnede styrer underordnedes tjeneste gjennom kommando eller ordre.⁶⁶⁹ I tillegg til embetsstrukturen finnes det derfor også et gradsystem, som i dag er nærmere definert av POD i Ordreinstruks for politiet av 11. mai 2010. I hvert politidistrikt er det politimesteren som har øverste kommandomyndighet, men som kan delegere deler av denne nedover i organisasjonen. Ifølge politiloven og politiinstruksen av 1990 plikter politibetjenter å underkaste seg ordre gitt fra overordnede.⁶⁷⁰

12.2 Politiets rettshåndhevere: ordenspolitiets organisering og virksomhet

Politiets rettshåndhevelse utføres altså av politiet på regionalt, men først og fremst lokalt nivå. Det er i all hovedsak operasjonssentralene og det lokale ordenspoliti som står for den polisiære rettshåndhevelsen.

Ordenspolitiet utgjør en i noen grad adskilt virksomhet innad i politiet, med en del formelle og uformelle særtrekk.⁶⁷¹ Ordenspolitiets virksomhet foregår i stor grad ute blant publikum, på patrulje. Denne patruljeringen foregår på ulike måter, noen ganger drar ordensbetjenter ut til fots, andre ganger til hest eller på sykkel. Men det helt klart mest vanlige er bilpatruljer.⁶⁷² Bilpatruljene kan være sivile eller uniformerte, og det samme kan betjentene. Ved uniformerte patruljer har betjentene på normal uniformsutrustning, som er utformet og utstyrt etter bestemte regler og retningslinjer.⁶⁷³ Alle ordensbetjenter har en standardutrustning som består av uniform,

⁶⁶⁹ Se Auglend og Mæland (2016) s. 231 f.

⁶⁷⁰ Se også Finstad (2000) s. 36–38 om disse sidene ved politiet.

⁶⁷¹ Se Granér og Kronkvist (2014).

⁶⁷² Se slik også Finstad (2000) s. 80 f. En undersøkelse av svensk politi fra 2012 fant at politibetjentene brukte ca. en tredjedel av arbeidstiden i politibilen, se Holgersson, Stefan og Johannes, Knutsson (2012). *Hva gjør politiet egentlig*, PHS Forskning 2012 nr. 4.

⁶⁷³ Se Finstad (2000) s. 38–40 for en detaljert gjennomgang.

vest, hansker, håndjern og pepperspray. Våpen er i utgangspunktet ikke standardutrustning, selv om det i bilene ligger nedlåste våpen som kan tas frem etter ordre/tillatelse (fremskutt lagring). I perioden 2014 til mai 2015 var imidlertid politiet midlertidig bevæpnet, som følge av økt terrortrussel.

Alle ordensbetjenter er utstyrt med samband. Gjennom sambandet får patruljene oppdrag fra operasjonssentralen og kommuniserer tilbake til sentralen. Sambandet er dels fastmontert inne i bilen, dels har betjentene håndholdte enheter som de bærer med seg hele tiden. Det er vanlig, i det minste i Oslo politidistrikt, men også flere andre steder, at betjentene stort sett går med en øreplugg slik at de hele tiden kan følge med på beskjeder, oppdrag og annen aktivitet fra operasjonssentralen. På noen steder kan kontakten med operasjonssentralen over sambandet bety mindre enn andre steder. I Oslo politidistrikt er kontakten med operasjonssentralen via sambandet et helt sentralt element for utførelsen av den enkelte patruljes vaktsett.⁶⁷⁴

På noen vaktsett kan det komme lite oppdrag fra operasjonssentralen, på andre kan det bli så mange oppdrag at det blir vanskelig å få kontakt med operasjonssentralen. Oppdrag og kontakt med operasjonssentralen kan selvfølgelig også variere gjennom et vaktsett. Denne kontakten, sett fra de operative patruljenes perspektiv, fungerer etter bestemte, men i stor grad uskrevne, normer. Det er for det meste operasjonssentralens operatører som styrer det som skjer på sambandet, og så responderer betjentene. Men det kan også utvikle seg dialog mellom betjentene og operatørene. Denne dialogen kan gjelde mye forskjellig; alt fra spørsmål om det oppdraget de har blitt bedt om å rykke ut til og hva som skal ha skjedd, adresser og steder for hendelser, til diskusjoner om løsningen av selve oppdragene. Ikke sjelden, i det minste i Oslo politidistrikt, vil operatørene kunne diskutere med betjentene hvordan et oppdrag bør løses og operatør vil kunne formidle oppfatninger om dette. Noen ganger kan operatørene ha ganske klare oppfatninger om hvordan oppdrag bør løses, men som oftest overlater operasjonssentralen løsningen av selve oppdraget til patruljene selv. Når betjentene mener at det oppstår straffeprosessuelle spørsmål kan de som nevnt kontakte jourhavende påtalejurist. Men dette foregår som regel ikke via det ordinære sambandet. Betjentene ringer påtalejuristen normalt på en vanlig mobiltelefon.

Det forventes at ordensbetjenter i noen tilfeller skriftliggjør, rapporterer og registrerer opplysninger fra deres tjenesteutførelse. Den tydeligst formulerte alminnelige plikt til

⁶⁷⁴ Ibid. s. 34–36 om språket som brukes.

å skriftliggjøre og rapportere forhold i tjenesten finnes i politiinstruksen av 1990 § 7-6, hvor det heter at:

Når en politimann i eller utenfor tjenesten får kunnskap om opplysninger eller forhold som kan være av betydning for politiet i sin alminnelighet eller av interesse for tjenesteutførelsen i enkelttilfelle, skal vedkommende politimyndighet eller den foresatte varsles uten opphold, med mindre dette vil stride mot forskrifter fastsatt i eller i medhold av lov.

Foruten at rapporter kan sendes tjenestevei, finnes det flere typer elektroniske registre betjentene skal forholde seg til og føre opplysninger i.⁶⁷⁵ På midten av 1990-tallet ble det utviklet et politioperativt datasystem («PO») for blant annet registrering av opplysninger forbundet med ordenspolitiets virksomhet. Dette systemet er i dag en integrert del av ordenspolitiets arbeid, og både operasjonssentralene og de operative betjentene fører fortløpende i PO, samtidig som de kan gå tilbake og hente frem opplysninger fra tidligere oppdrag. Foruten PO, forholder de operative betjentene seg til de straffeprosessuelle systemer og registre. Politiregisterloven⁶⁷⁶ opererer med fem hovedtyper politiregistre: reaksjonsregistre, vaktjournal, kriminaletterretningsregister, DNA-register og fingeravtrykk- og fotoregistre.

I den polisiære rettshåndhevelsen er det særlig PO – altså vaktjournalen – og reaksjonsregister som er relevante for betjentene, dels ved at betjentene selv fører opplysninger i PO, dels ved at de søker etter opplysninger i registrene. I tillegg til disse registrene, har politiet også tilgang til flere andre typer registre, som andre offentlige etater «eier», slik som for eksempel bil- og førerkortregistre.

Som nevnt skal politibetjenter altså skrive *rapporter* i bestemte situasjoner og de skriver selv *anmeldelser*. Alt dette gjøres elektronisk og registreres i det felles datasystemet kalt BL (Basisløsninger). Dette kan betjentene noen ganger gjøre like etter at en straffbar handling er observert og gjerningspersonen for eksempel er satt i arrest, eller de kan ta notater på stedet og så skrive anmeldelsen noe senere, for eksempel i en pause eller etter at vekten er over. De anmeldelsene politibetjenter selv produserer kalles *inngitte* anmeldelser, i motsetning til de som kommer fra publikum eller andre etater, som kalles *mottatte* anmeldelser.

⁶⁷⁵ Gjennomgangen hos Finstad (2000) er på noen punkter foreldet, men gir samtidig en instruktiv oversikt, se Finstad (2000) s. 32–34.

⁶⁷⁶ Lov om behandling av opplysninger i politiet og påtalemyndigheten av 28.5. 2010 kapittel 3.

Det er politiutdannede ordensbetjenter som står for den polisiære rettshåndhevelsen i første linje, og i så vel internasjonal som nasjonal politisosiologi finnes en rekke studier som søker å kartlegge hvem disse betjentene er, ut fra kategorier som for eksempel kjønn, klasse, sosial tilhørighet og politisk ståsted.⁶⁷⁷ Petersson (2014) fremhever noen hovedtrekk basert på internasjonal forskning og i noen grad også på skandinaviske og norske studier.

Men ordenspolitiets betjenter utgjør ikke bare en mengde enkeltpersoner fordelt på bestemte sosiale kategorier. Ordensbetjenter utgjør og tilhører også et yrkes- eller profesjonsfelleskap. Dette forholdet har vært undersøkt i en lang rekke studier, og i skandinavisk politisosiologi har de fleste empiriske studiene berørt spørsmål om politibetjenters yrkeskultur. Rolf Granér er en av dem som har diskutert selve begrepet om yrkeskultur, eller «politikultur», og selv brukt begrepet til å undersøke sosiale strukturer og normer blant politifolk. Granér (2014) forstår yrkeskultur som:

[...] en felles måte å oppfatte og vurdere virkeligheten, det egne arbeidet og seg selv som gruppe på, innen en yrkesgruppe eller i deler av en yrkesgruppe. Ut fra disse oppfatningene og verdiene utvikler det seg allment aksepterte måter å utføre en oppgave på, samt felles normer for rett og galt.⁶⁷⁸

Granér (2004) fant selv, som nevnt i del I, at ordensbetjentenes yrkeskultur i hans studie kunne kategoriseres gjennom ulike dikotomier, som fremhever bestemte trekk ved betjentenes normer og verdier.

På mange måter er fremstillingen av ordensbetjenters forståelse og utøvelse av sin rolle som rettshåndhevere i de følgende kapitler også opptatt av å beskrive sider ved ordensbetjenters yrkeskultur i en slik forstand. Begrepet om yrkeskultur vil likevel ikke bli brukt særlig mye i selve analysene, og det er flere årsaker til det. En av de viktigste årsakene er at med et så vidt og åpent begrep om yrkeskultur står man i fare for å nivellere en del kvalitative forskjeller i normforståelse og normpraksis. En annen årsak er at jeg i denne studien er noe mer orientert mot betjentenes *profesjonsmoral* enn mot beskrivelser av *sosial interaksjon*, slik som begrepet om yrkeskultur gjerne legger opp til å beskrive.

⁶⁷⁷ Se for eksempel Petersson, Otto (2014). «Hvem er politiet» i: Larsson et al. (2014) s. 110 f. med videre referanser.

⁶⁷⁸ Granér (2014) s. 137.

12.3 Sammenfatning

Politiet fremstår i dag som et formelt byråkrati, med flere av dette byråkratiets kjennetegn, slik som hierarkisk organisering, formell styring og krav om rapportering og registrering av saker. Politiet har også et gjennomgående kvasimilitært preg.

Politiets rettshåndhevelse foregår først og fremst på lokalplan, ved de enkelte driftsenheter rundt omkring i landet. Virksomheten utføres i samarbeid med operasjonssentralene, som formidler oppdrag direkte til de operative patruljene. Operasjonssentralene formidler oppdragene til patruljene, og operatørene på sentralen bistår i løsning av oppdrag og kan fungere som diskusjonspartnere og veiledere.

Ordensbetjentenes virksomhet foregår for en stor del ute på patrulje, relativt nært der befolkningen bor og ferdes.⁶⁷⁹ Patruljer foregår for det meste som uniformerte bilpatruljer, og betjentene selv er også stort sett uniformerte. I tillegg til uniform og standardutrustning har betjentene alltid med seg samband, som i all hovedsak brukes til å kommunisere med operasjonssentralen, men også til å følge med på sentralens kontakt med andre patruljer og til generelt å holde seg oppdatert på hvilke oppdrag som foregår til enhver tid i distriktet. Ordensbetjentene forholder seg til flere typer registre og det forventes at de også selv registrerer og rapporterer om bestemte forhold i tjenesten.

⁶⁷⁹ Se slik også Ekman (1999) s. 5.

Kapittel 13 Ordensbetjentes profesjonsutøvelse⁶⁸⁰

13.1 Hva gjør ordensbetjenter?

Så langt har fokuset vært på de formelle byråkratiske rammer for politiets rettshåndhevelse. Nå skal synsfeltet snevres inn og oppmerksomheten rettes mer direkte mot ordenspolitiets rettshåndhevelse. Dette gjør at bildet av politiet som rettshåndhevere gradvis endrer karakter. Fra å ha fremstått som et formelt forvaltningsbyråkrati med kvasimilitære trekk på et overordnet nivå, kommer ordenspolitiet nå stadig mer til å fremstå som et profesjonbyråkrati og ordensbetjentene som det Lipsky (2010) har kalt gatebyråkrater. Først skal det redegjøres noe nærmere for ordenspolitiets virksomhet og rutiner, før oppmerksomheten beveger seg mot selve den patruljerende virksomheten.

Ordenspolitiets virksomhet er som nevnt basert på en døgkontinuerlig vaktordning, som er formelt ganske likt strukturert fra sted til sted og fra vakt til vakt. En vakt begynner normalt med den såkalte *parolen*. Parolen er et møte i begynnelsen av et vaktsett hvor divisjonsleder og eventuelt andre ledere orienterer om forhold som er av relevans for gjennomføringen av vekten for de operative betjentene. Her får betjentene oversikt over hvor mange patruljer som skal være ute denne vekten, de får vite mer om ressurs situasjonen og spesielle saker og hendelser som de bør være særlig oppmerksom på under vekten. Noen paroler kan være ganske omfattende, for eksempel med diskusjoner av spesielle problemområder som bør prioriteres eller hendelser fra tidligere vakter, mens andre kan være et helt kort møte på noen få minutter før patruljene drar ut.⁶⁸¹ I forbindelse med parolen følger divisjonslederne opp de enkelte patruljene og betjentene som skal på vakt, og sørger også for å melde inn til operasjonssentralen hvor mange patruljer som er tilgjengelige fra den enkelte stasjon på den aktuelle vekten.

Etter at parolen er over drar betjentene ut på patrulje og i de fleste politidistrikt er bilpatrulje den dominerende formen for patruljering i dag. Den enkelte bilpatrulje kjører som regel med to betjenter. Noen ganger kan det være to betjenter av samme kjønn, men ofte er det en mann og en kvinne.⁶⁸² Enkelte patruljer kan være bestemt for egne oppdrag mer uavhengig av operasjonssentralen, typisk iverksatt av den enkelte

⁶⁸⁰ Fremstillingen i dette kapitlet er basert på det betjentene fortalte i intervjuene og som jeg observerte i Oslo politidistrikt.

⁶⁸¹ Se her også Finstad (2000) s. 29 f.

⁶⁸² Ibid. s. 29–31.

stasjon. Andre vil også kunne være bundet mer opp til stasjonen, og slik ikke kunne disponeres fullt ut av operasjonssentralen, for eksempel kan en patrulje være bundet opp helt fra starten av vekten på grunn av tjenestens karakter, for eksempel vaktjeneste i retten eller transporter. Denne type patruljer utgjør en begrenset mengde av det totale antall patruljer og fokuset i det videre er først og fremst på patruljer som er dedikert til operasjonssentralen.

Etter at bil er sjekket og utstyr er på plass i bilen drar patruljene fra stasjonen, og melder fra til operasjonssentralen at de har dratt ut og er ledige for oppdrag. Hva som skjer etter at patruljen har forlatt stasjonen kan variere en god del. Som regel begynner patruljen å kjøre rundt i stasjonens distrikt. Denne kjøringen kan noen ganger være målbestemt, for eksempel slik at man har fått et oppdrag av en overordnet om å oppsøke det eller det stedet eller den eller den adressen, for å foreta noe der. Dette kan være alt fra å forkynne et besøksforbud, klippe skiltene på en bil, spane etter narkotikatrafikk, oppsøke skoler, eller rett og slett bare være til stede med patruljebilen i et område, for å være synlig. Men slike oppdragsstyrte patruljeringer kan også være bestemt av betjentene selv, for eksempel slik at de, i fravær av andre oppdrag fra overordnede, selv har planlagt steder de vil oppsøke eller bestemte typer forhold de vil prioritere akkurat denne vekten. Har patruljene ikke slike oppdrag de skal ta seg av, kjører betjentene gjerne rundt i distriktet, dels i områder hvor de av erfaring vet at det kan være problemer og polisiære oppgaver, dels mer tilfeldig slik de måtte ønske.⁶⁸³

Under patruljeringen vil det hele tiden kunne komme oppdrag fra operasjonssentralen. Hva slags type oppdrag som kommer ut til betjentene vil selvfølgelig avhenge mye av hva slags henvendelser som har kommet inn til sentralen og hvordan operatørene behandler disse og velger å formidle dem til betjentene. Oppdragene som kommer kan med det variere mye. Noen oppdrag fremstiller operatørene som akutte, og kan medføre at betjentene avbryter noe de holder på med øyeblikkelig og rykker ut med fulle blålys og sirener i høy fart. Her kan det noen ganger oppstå vurderingsspmå for betjentene, om prioriteringer mellom det de holder på med i det øyeblikket de mottar en beskjed om et akutt oppdrag og det oppdraget de faktisk holder på med der og da. Problemet vil likevel ofte ikke være så stort, dels fordi operasjonssentralen har en forholdsvis god oversikt over hvor de enkelte patruljene i distriktet er og hva de grovt sett holder på med, dels fordi operasjonssentralen med en gang vil gå i dialog med patruljen dersom de responderer at de er opptatt med en annen alvorlig hendelse.

⁶⁸³ Ibid. s. 21–22 om tradisjonell vs. problemorientert tjeneste.

Ofte vil da operatørene på operasjonssentralen ta vurderingen av hva som må prioriteres i lys av hvilke andre patruljer som er ledige og i området. Ser operatøren at det finnes andre ledige patruljer i nærheten og som kan ta oppdraget, vil patruljen typisk kunne få fortsette med det oppdraget de holdt på med. Er det ikke andre patruljer, kan operatørene kunne måtte pålegge patruljen å rykke ut til et annet oppdrag. Operatøren vil så kunne få andre patruljer til å overta det opprinnelige oppdraget. Er det oppdraget de allerede holder på med av en mindre alvorlig eller endog bagatellmessig karakter, vil patruljene ofte kunne avbryte dette tvert for å rykke ut på noe annet. Dette kan i noen tilfeller medføre at forhold som er straffbare, selv om de isolert regnes som bagatellmessige forhold, ikke blir forfulgt videre av patruljen.⁶⁸⁴ Mange oppdrag som kommer fra operasjonssentralen er likevel ikke av en så alvorlig karakter at de må regnes som akutte. Noen oppdrag er av en slik karakter at betjentene kan fullføre det oppdraget de holder på med, nærmest uavhengig av alvorlighetsgrad, for så å ta seg av det nye oppdraget. Noen oppdrag kan til og med være slik at betjentene bare blir spurt om de har tid og anledning til å dra et eller annet sted for å gjøre et eller annet når de måtte ha tid.

Hvorvidt et oppdrag fremstilles som akutt, alvorlig, mindre alvorlig, mer bagatellmessig og i hvilken grad det haster eller ikke, avhenger selvfølgelig av det meldte forholdets natur og måten operatørene oppfatter dette på. Alvorlige oppdrag som vil kreve umiddelbar utrykning vil kunne være slik som meldinger om inntrufne eller mulig nært forestående alvorlige skader, ulykker, brann, kriminelle handlinger som ran, overfall, voldtekt, legemsskader, slåsskamper og gatebråk, som etter opplysningene operasjonssentralen har er eller kan være til fare for noens liv og helbred. Men også andre typer hendelser vil kunne føre til at patruljene finner å måtte rykke ut ganske raskt, for eksempel meldinger om personer som truer andre, plager andre på ulike måter, potensielle sykdomstilfeller, potensielle farer for materielle skader mv. Også hendelser som ikke direkte involverer skader på personer kan føre til umiddelbar utrykning, for eksempel meldinger om observerte pågående tyverier, skadeverk eller narkotikaomsetning.

Ut over slike akutte hendelser fordeler oppdragene seg ut over et vidt spekter av mer eller mindre alvorlig og mer eller mindre akutt. Om en melding om en hendelse skal vurderes som mer eller mindre alvorlig eller akutt er til syvende og sist ofte et spørsmål om helt konkrete vurderinger som må tas der og da, i lys av en rekke

⁶⁸⁴ Se nedenfor i punkt 15.3.3.

faktorer. Et meldt forhold som i situasjoner med mange oppdrag ville kunne bli regnet som mindre alvorlig, vil i situasjoner hvor det nesten ikke er noen andre oppdrag kunne få en god del oppmerksomhet og bli prioritert høyere enn om det hadde vært mange andre oppdrag. Dette opplevde jeg flere ganger under observasjonen. Et eksempel kom i forbindelse med et redningsoppdrag. En eldre mann var meldt savnet av sin kone, etter at han ikke hadde kommet hjem fra en skogstur i området der han bor. Patruljen jeg fulgte dro til stedet og etter hvert kom det til en rekke andre patruljer. Politihelikopter ble satt inn. Etter noen timer med hektisk politiaktivitet kom mannen spaserende ut av skogen, uten å ane noe om den store aksjonen som hadde utviklet seg. Mannens kone var naturlig nok svært glad for den massive innsatsen fra politiet. Det ble etterpå ymtet fra noen av betjentene at det neppe hadde blitt satt på så mye ressurser om det hadde vært flere oppdrag.

Patruljenes virksomhet vil altså hele tiden kunne bli styrt av mer eller mindre akutte oppdrag som kommer fra operasjonssentralen. Og om patruljen på et tidspunkt ikke har fått noe oppdrag, må de hele tiden være forberedt på at et oppdrag kan komme når som helst, og de vet aldri på forhånd hva slags type oppdrag som kommer; hvorvidt det er akutt eller ikke, om det dreier seg om liv eller død eller er av mer triviell karakter. Dette fører til at betjentene kan oppleve ganske store kontraster under en vakt, kontraster som potensielt kan være både fysisk og psykisk krevende. En patrulje vil for eksempel kunne kjøre rundt i flere timer nærmest uten et eneste oppdrag fra operasjonssentralen, før det plutselig kommer melding om et pågående ran. I løpet av noen få sekunder må betjentene gå fra rolig kjøring, kanskje småprat med barn og ungdommer på gaten og seg i mellom, til alarmberedskap; kanskje bevæpning og full utrykning, og alt i løpet av noen få sekunder.

De enkelte vakter kan med det bli ganske forskjellige. På noen vakter kommer det nesten ingen oppdrag fra operasjonssentralen, mens på andre vakter «koker det». Noen vakter har en blanding av rolige og mer intense perioder, mens andre igjen kan være rolige, før det kanskje inntreffer en svært alvorlig episode like før vekten er slutt. Enkelte vakter består mest av redningsoperasjoner, branner og ulykker hvor det kanskje ikke foreligger noe kriminelt, mens andre involverer tydeligere oppgaver forbundet med kriminelle handlinger. Variasjonene er mange.

Selv om patruljenes virksomhet i betydelig grad kan være styrt av operasjonssentralen vil det hele tiden, relativt til hvor mange og hvor alvorlige/akutte oppdrag som faktisk kommer fra operasjonssentralen, være forholdsvis store deler av patruljenes tid hvor det ikke kommer oppdrag og hvor patruljene heller ikke har fått oppdrag fra

overordnede på egen stasjon eller fra andre overordnede.⁶⁸⁵ Denne tiden er i betydelig grad overlatt til betjentene selv å disponere slik de finner best. Enkelte patruljer bruker denne tiden aktivt til å oppsøke belastede miljøer, til å gå ut i gatene og snakke med folk mv. Mens andre bruker tiden mer passivt, for eksempel til å kjøre rundt i distriktet, vente og småprate i bilen. Det er ikke nødvendigvis slik at man kan si at den aktive bruk av tiden er mer legitim enn den passive. Det kan være sterke og svake sider ved begge typer bruk av tiden. De aktive kan noen ganger bli *for* aktive, for eksempel kan enkelte mer eller mindre drevet av en «jakt» på å avdekke omsetning eller oppbevaring av narkotika kunne bevege seg ut mot kanten av lovregulering og retningslinjer. Det å bruke tiden til å småprate mellom oppdrag kan være en fornuftig måte å av reagere på og koble mentalt ut mellom krevende oppdrag. Men andre ganger kan passiviteten og småpratene brikke over i slapphet og tiltaksløshet. Å felle noen generell dom over dette er vanskelig.

13.2 Hvordan ordensbetjenter oppdager mulige straffbare handlinger

Under patruljene vil ordensbetjenter kunne observere straffbare handlinger i en rekke ulike typer sammenhenger og situasjoner. Ofte vil betjentene oppdage straffbare forhold når de kommer til et sted de har blitt bedt om å dra av operasjonssentralen. Når betjentene kommer frem til et sted de har blitt bedt om å dra, vet de ofte ikke mer om hva de vil møte enn det operatøren har fortalt, og situasjonen kan i noen tilfeller være ganske anderledes enn de ble fortalt. Det kan være at betjentene oppdager at situasjonen ikke var slik som beskrevet fra operasjonssentralen, og at det er andre typer oppgaver og straffbare forhold på stedet. Eller det kan være at betjentene oppdager flere forhold enn det operasjonssentralen hadde opplyst om. I en god del tilfeller kan det være at patruljene er kalt ut til et oppdrag og så finner de på stedet ut at det foreligger flere eller andre straffbare handlinger enn det de hadde blitt forespeilet, enten slik at det de var forespeilet viser seg å være en annen type straffbart forhold enn det de fikk vite fra operasjonssentralen, eller at de i tillegg finner andre straffbare forhold. For eksempel kan en melding om vold vise seg å være riktig når betjentene kommer til stedet, men så viser det seg at gjerningspersonen også er i besittelse av narkotika. En annen type situasjon er ved forberedte aksjoner, for eksempel trafikkontroller. Én ting er at man i slike sammenhenger kan oppdage ulike typer trafikkriminalitet, men flere betjenter forteller også at trafikkontroller – både

⁶⁸⁵ Se slik også hos Finstad (2000) s. 41 f.

forberedte og de mer tilfeldige som patruljene initierer selv – ganske ofte kan lede til oppdagelse av andre typer kriminalitet.

Men svært mange forhold observerer betjentene selv, utenom oppdragene fra operasjonssentralen eller planlagte operasjoner. Dette kan skje på ulike måter. Patruljene kan observere forhold ut gjennom vinduet på patruljebilen,⁶⁸⁶ for eksempel kan det være bilister som bryter ulike typer trafikkregler, eller det kan være urinering eller drikking av alkohol på offentlig sted, knuffing og krangling i gaten mv. Eller det kan være at publikum tar direkte kontakt med betjentene og forteller dem om noe de selv har vært involvert i eller som de har observert, som så leder patruljen til et sannsynlig straffbart forhold. I noen av disse tilfellene kommer betjentene i direkte kontakt med det straffbare i det den straffbare handlingen blir begått, for eksempel ved at patruljen kommer til en pågående voldsutøvelse eller et tyveri, eller at betjentene selv blir involvert i det straffbare i det det skjer. Betjentene vil i slike tilfeller formelt sett ha i oppgave å stanse det pågående straffbare, i tråd med de reglene som finnes om dette i politiloven kapittel II, politiinstruksen og annet relevant regelverk. I andre tilfeller kommer betjentene til et sted hvor de får mistanke om at noen er i ferd med å begå en straffbar handling eller har begått et straffbart forhold, som nå er avsluttet. Mistanken kan være sterkere eller svakere, og det straffbare kan fremstå som en mer eller mindre vesentlig side ved det som observeres. I tilfeller hvor betjentene observerer et pågående slagsmål, alkoholkonsum på åpen gate eller en trafikkforseelse, vil det fremstå som nærmest sikkert at gjerningspersonene har begått et straffbart forhold. I andre tilfeller kan det være noe mer usikkert.

13.3 Ordensbetjentenes profesjonsmoraliske autonomi som rettshåndhevere

Siden Goldstein (1960), Skolnick (2010) og Lipsky (2010) har et av de mest markante og vedvarende funn i empirisk politiforskning vært at ordensbetjenter opptrer relativt selvstendig og uavhengig av politiorganisasjonen for øvrig.⁶⁸⁷ Slik er det for betjentene i denne studien også, og spesielt i situasjonene hvor det skal vurderes og avgjøres om et sannsynlig straffbart forhold skal forfølges formelt eller ikke. Det er flere forhold som bidrar til at det blir slik.

For det første er det de faktiske forhold patruljene befinner seg i. Patruljene befinner seg ute blant publikum store deler av tiden, og er oftest alene når de oppdager mulige

⁶⁸⁶ Ordensbetjentene ser mye mer fra sin posisjon i patruljebilen enn det folk kanskje tror, se også Finstad (2000) s. 59 og 80 f.

⁶⁸⁷ Lipsky (2010) s. 16 f.

straffbare handlinger. De har makker som de kan konferere med. De kan også diskutere med operasjonssentralen, innsatsledere eller kontakte divisjonsleder som er på vakt. Men mesteparten av tiden er det bare de to betjentene som er til stede i situasjonen, og som ser og hører hva som faktisk skjer og har skjedd.

For det andre er det ikke noen kultur for verken generell eller spesiell styring og kontroll av hvordan betjentene på stedet vurderer og avgjør om et sannsynlig straffbart forhold skal forfølges eller ikke. Alle ordenssjefene som ble intervjuet og som jeg samtalte med, alle divisjonslederne og de operative betjentene ga uttrykk for dette. Som en betjent uttrykte det under observasjonen: «vi styres på *hva* vi gjør, ikke på *hvordan* vi gjør det. Vi styres på *kvantitet*, ikke *kvalitet*». Det vil alltid kunne komme føringer fra ledelsen som på ulike måter berører spørsmål om hva betjentene ute på patrulje skal gjøre i møte med ulike typer straffbare handlinger,⁶⁸⁸ men normalt sett er dette overlatt til betjentene på stedet å vurdere og avgjøre.

Vurderingen og avgjørelsen av dette ikke bare overlates de facto til betjentene på stedet, men flere ga også uttrykk for at slik *bør* det også være. Flere fremhevet at det bare er betjentene på stedet som har forutsetninger for å vurdere hva som kan og må gjøres og hvordan det bør gjøres.

Dette vil si at så vel politilederne som de operative betjentene forteller om en betydelig grad av profesjonsmorsk autonomi for betjentene på stedet når det skal avgjøres om et sannsynlig straffbart forhold skal forfølges eller ikke. Betjentene på stedet er i stor grad *fri fra* styring på hva de kan og bør gjøre med straffbare forhold de blir kjent med, og de er *fri til* å selv vurdere og avgjøre hva som kan og skal gjøres. Sagt på en annen måte: det er normalt sett overlatt til betjentenes profesjonsmorske skjønn å vurdere og avgjøre hva som skal skje med de straffbare handlinger betjentene blir kjent med.

I de neste kapitlene skal det redegjøres nærmere for hva som ifølge betjentene og det jeg selv observerte under den deltagende observasjonen karakteriserer dette profesjonsmorske skjønnnet betjentene på stedet har i møte med personer som ser ut til å ha begått straffbare handlinger.

13.4 Sammenfatning

Politiet fremstår utad som et formelt byråkrati med kvasimilitære trekk, men når det kommer til ordenspolitiet fremstår organisasjonen mer som et profesjonsbyråkrati.

⁶⁸⁸ Se nedenfor i punkt 15.2.4.

Ordenspolitiets betjenter er det Lipsky har kalt gatebyråkrater; de ferdes ute blant publikum og befinner seg i denne forbindelse i en posisjon preget av lite formell og faktisk kontroll med deres rettshåndhevelse.

Under patruljene blir betjentene kjent med straffbare handlinger på en rekke ulike måter, dels gjennom operasjonssentralen, dels ved at de selv blir kjent med straffbare handlinger på ulike måter. Så vel ordenssjefene som divisjonslederne og de operative betjentene forteller at det i denne forbindelse normalt er overlatt til betjentene på stedet å vurdere og avgjøre om det skal gripes inn mot den straffbare handlingen og i så fall hvordan. Det er alminnelig enighet blant betjentene om at betjentene på stedet faktisk har en betydelig grad av autonomi når det kommer til vurderingen av hva som kan eller skal gjøres i denne forbindelse, og at slik bør det også være.

Kapittel 14 Ordensbetjeners profesjonsmoralske skjønn som rettshåndhevere

14.1 Ordensbetjeners profesjonsmoralske skjønn som rettshåndhevere i norsk støpning: om å «utvise konduite»

14.1.1 Begrepshistorisk skisse

Ordenspolitiet er så langt karakterisert som et profesjonsbyråkrati, som gir de profesjonelle ordensbetjenter en betydelig grad av profesjonsmoralsk autonomi. Dette gjelder særlig når det kommer til å vurdere og avgjøre om straffbare handlinger skal forfølges formelt eller ikke.

At spørsmålet om formell forfølgning eller ikke i stor grad er overlatt til betjentenes profesjonsmoralske skjønn, sammenfaller med lignende funn i en rekke tidligere studier. Et av de vedvarende funn i en lang rekke empiriske studier av politiets rettshåndhevelse siden 1960-tallet, er at politibetjenter ikke håndhever straffenormer på noen mekanisk måte, men tvert om har og utøver et profesjonsmoralsk skjønn.⁶⁸⁹ Lipsky (2010) fremhever for eksempel at:

Unlike lower-level workers in most organizations, street-level bureaucrats have considerable discretion in determining the nature, amount, and quality of benefits and sanctions provided by their agencies. Policemen decide who to arrest and whose behavior to overlook.⁶⁹⁰

I norsk sammenheng har særlig Finstad (2000) beskrevet norske politibetjeners skjønn som rettshåndhevere på lignende måter.⁶⁹¹

Ordensbetjentene har og utøver altså et profesjonsmoralsk skjønn som består i å vurdere og avgjøre om handlinger de observerer og blir kjent med skal forfølges formelt eller ikke. Så hvordan forstår og utøver betjentene dette skjønnet? Hvordan snakker de om det, hva legger de i det og hvilke uttrykk får det?

Som nevnt i kapittel 9, mente politilovkomiteen av 1912 at årsaken til at sentralmyndighetene ikke hadde laget noen alminnelig regulering av norske

⁶⁸⁹ Se Waddington, P. A. J. (1999). *Policing Citizens: Authority and Rights*, London/Philadelphia: UCLA Press s. 31.

⁶⁹⁰ Lipsky (2010) s. 13. Fotnote utelatt.

⁶⁹¹ Se Finstad (2000) s. 157 f. og s. 20–21.

politibetjenters myndighet hadde ligget «for det første i det noget ubestemte og fjerne forhold, hvori politiet hos os har staaet til centralmyndighederne», og «dernæst i, at utfærdigelsen av en almindelig instruktion for politiet er forbundet med særegne vanskeligheter og kræver et omfattende arbeide....». Men de sa også noe mer:

[...] Det gjør sig i denne henseende gjældende, at politiets gjøremaal er meget forskjelligartet og berører sterkt mange av samfundslivets og lovgivningens felter, og at politiets optræden i mange tilfælde maa bestemmes av takt og konduite og vanskelig paa forhaand lar sig foreskrive.⁶⁹²

At man måtte overlate det til politiet å opptre med takt, ville vel si at man måtte overlate til politiet å vurdere hva som er riktig eller best måte å opptre på, i forhold til de sosiale normer på livsområdet, på stedet og i situasjonen og i lys av den eller de involverte. At politiets opptreden måtte baseres på «konduite» hadde på begynnelsen av 1900-tallet noe av de samme betydninger. Ordet konduite var en fornorskning av det franske «conduite», som tidlig hadde blitt en del av det dansk-norske embetsmannsspråket. Uttrykket ble brukt i de fleste delene av embetsmannsstatens virksomhet. I militære sammenhenger forekommer uttrykket fra ganske tidlig, for eksempel som betegnelse på et eget fag i den øverste militære utdanning. Det ble brukt av jurister i alt fra lovarbeider og domsavgjørelser til juridisk teori. Det ble også brukt i politisammenheng, slik som i offentlige innlegg og debatter om politiet og i lokale instruksjoner og veiledere. I diskusjonene om opprettelse av et konstabelkorps i Christiania i 1858 brukes uttrykket flere steder om den gamle vekterstanden som manglet «conduite». Det finnes senere for eksempel i «Kortfattet veiledning i tjenesten for Kristiania Politikorps».⁶⁹³ Uttrykket var utbredt også i dansk politi, for eksempel i debattene om det nye danske politi fra 1863.⁶⁹⁴ På den tiden politilovkomiteen la frem sin utredning var uttrykket alminnelig kjent i norsk offentlighet, og viste til en måte å opptre på i situasjoner som kunne være krevende, og hvor det handlet om å finne

⁶⁹² Politilovkomiteen av 1912 s. 270.

⁶⁹³ Se veiledningen s. 17.

⁶⁹⁴ Se Christensen (2012) s. 66 om at et politi som optrådte med konduite skulle markere en overgang fra eneveldets politi, som nettopp *ikke* gjorde det.

beslutninger og handlemåter som forholdt seg til situasjonens omgivelser, sed og skikk. Det kunne også vise til en skikkelig og dannet handlemåte.⁶⁹⁵

Denne henvisningen til at politiets opptreden ofte må bero på takt og konduite, som kom idet det moderne norske politi var i ferd med å vokse frem, ser ut til å ha festet seg som et begrep for å beskrive politibetjeners rolle stilt overfor den polisierare rettshåndhevelsens grunnspørsmål. Særlig i politiutdannelsen ser det ut til at begrepet tidlig fikk fotfeste.⁶⁹⁶ De første kurs ved Statens Politiskole startet som nevnt opp i 1920, noen år etter at politilovkomiteen av 1912 hadde lagt frem sin utredning, og samme år som den første nasjonale instruks for politibetjener trådte i kraft. Et av læremidlene var et kompendium satt sammen og delvis skrevet av skolens første bestyrer, politiinspektør Ola Kvalsund, fra 1925. Dette kompendiet er delt i to deler. Den første delen består av en håndskrevet fremstilling av «Politihistorie», skrevet av Kvalsund selv, og resten av del 2. består av s. 1 til 99 av politilovkomiteens innstilling. I Kvalsunds forord til kompendiet fremgår det at også resten av politilovkomiteens innstilling skal ha vært utdelt til elevene, men at lærerne ved Politiskolen ikke kom til å gjennomgå denne delen. Elevene oppfordres likevel til å lese dette på egenhånd. Det betyr at hele politilovkomiteens innstilling har inngått som en del av læremidlene ved politiutdanningen fra denne tiden. I og med at politilovkomiteens innstilling slik ble brukt som læremiddel ved skolen, må både skolens lærerstab og elevene ha kommet i kontakt med uttrykket konduite og et begrep om å utvise konduite i retning av det politilovkomiteen antydde.

Ut over Kvalsunds kompendium og politilovkomiteens innstilling var læremiddelsituasjonen i politiutdanningen lenge svak.⁶⁹⁷ Det fantes enkelte kompendier og lignende, men det var ikke før fra 1960–70-tallet at det kom læremidler som på en mer systematisk måte behandlet spørsmål forbundet med ordenstjenesten. Den første lærebok i ordenstjeneste kom i 1979, med Rolf B. Wegners bok

⁶⁹⁵ Konow, Sten (1891). *Norsk lomme-konversationslexikon: paa grundlag af Kyrchners Taschen-konversationslexikon*. Kristiania: «Konduite, taktfuld opførsel». *Illustreret norsk konversations leksikon* b.4 (1910). Kristiania: «Konduite (fr.), takt, formaalstjenelig adfærd, skjønsmæssig handlemaade». *Gyldendals ettbindsleksikon* (1958): «Konduite (fr. *conduite*), evne til å gjøre det riktige i en vanskelig situasjon; taktfull opptreden», *Aschehougs konversationsleksikon* (1974): «Konduite (fr. *conduite*), atferd, oppførsel, takt, evne til skjønsmessig å treffe en avgjørelse i en situasjon som ikke helt dekkes av reglementet («ha, vise k.»)».

⁶⁹⁶ Se også Vale (1995) s. 363: «I undervisningen på Politihøgskolen omtales den skjønsmessige adgangen til å ikke forfølge ethvert straffbart forhold, men i stedet finne en reaksjonsmåte som er mer passende for situasjonen, for «konduite».

⁶⁹⁷ Det er lite bevart av læremidler fra politiopplæringens begynnelse. Undervisningen ser ut til dels å ha vært basert på muntlig overlevering av kunnskap og praktiske øvelser, dels basert på selvskrevne kompendier.

Ordenstjeneste.⁶⁹⁸ Helt til slutt i denne boken har Wegner et kapittel kalt «Konduite». Wegner mener at politibetjenter i utgangspunktet har en plikt til å anmelde straffbare handlinger:

En politimann i tjeneste plikter å anmelde alle straffbare forhold som han blir kjent med. Denne regelen er bl.a. kommet til uttrykk i politiinstruksens § 2, hvor det heter: «...når straffbare handlinger er begått, medvirke ved forfølgningen av dem ».

Men dette ser han ikke som annet enn «et utgangspunkt»:

[...] Det er berettiget at politimannen – i en viss utstrekning – avgjør bagatellmessige forhold på stedet med en advarsel, rent unntaksvis kan han også helt overse det straffbare forholdet.

Etter en alminnelig oppfatning bør politiet utvise konduite. I dette ligger bl. a. at politiet bør håndheve bestemmelser med sunt omdømme. En mekanisk håndhevelse av regler som ikke tar noe hensyn til den enkelte situasjons egenart, kan føre til urimelige resultater. Det praktiske problem blir dette: Når bør ordenspolitimannen gripe [sic] og når bør han overse? Og i tilfelle han griper inn, oppstår spørsmålet om han skal gi en advarsel, tilrettevisning eller om han skal anmelde forholdet. Det er ikke mulig å gi konkrete regler som gir svar på disse spørsmålene. Vi må derfor nøye oss med å peke på betydningen av at politimannen søker å utvikle et sunt omdømme ved håndhevelsen av lover og regler. Et naturlig utgangspunkt for denne utviklingen er kanskje dette: Ordenspolitimannen skal ikke bare se på den enkelte situasjon «med lovens øyne», - han bør også spørre seg selv om hvordan en alminnelig fornuftig og ansvarsbevisst borger venter at politiet skal opptre i denne situasjonen.⁶⁹⁹

I heftet *Alminnelig politilære for elever ved Politiskolen*, skrevet av Sigurd Müller, og også utgitt i 1979, snakkes det også om å «utvise konduite». Müller mener at politiet har en plikt til «å skride inn»:

⁶⁹⁸ Wegner forteller at da han kom til politiskolen på slutten av 1960-tallet, først som timelærer, senere med ansvar for utvikling av fagplan, var læremiddelsituasjonen i en dårlig forfatning.

⁶⁹⁹ Wegner, Rolf B. (1979). *Ordenstjeneste*, Oslo: Statens Politiskole. Wegner opplyser at han mener å ha hørt uttrykket «å utvise konduite» først fra sin far, som også var politiembetsmann.

Når en politimann i tjeneste møter en situasjon hvori det ligger en tjenesteoppgave, plikter han å reagere – ”skride inn” – som politiinstruksen flere steder uttrykker det [...]”.[...] Den enkelte politimann har ikke adgang til selv å vurdere og mene at ”den slags er det vel ikke så nøye med”, og så la tilfelle passere. Det er som tidligere sagt Stortingets vilje vi skal utføre, og vår plikt til å aksjonere må være generell og konsekvent. [...].⁷⁰⁰

Men også Müller modererer så dette:

[...] Det er imidlertid kryssende hensyn til stede. Vi har for det første ikke kapasitet til å ta alt, og selv om vi i en gitt situasjon har kapasitet, kan det være uklokt og upassende å reagere formelt. Vi kan tenke oss følgende tilfelle: Vi observerer en gammel dame, tydeligvis lite trafikkbevisst, går på skrå over en gate uten å se seg for. Dette er klart i strid med trafikkreglene § 27. Vil det være riktig å anmelde og bøtlegge damen? Vil det være mer klokt å rettlede henne på en passende måte på stedet, eventuelt underrette hennes yngre pårørende og gjøre dem oppmerksomme på den fare den gamle befinner seg i i trafikken? Vi kan trygt velge den siste løsning i dette tilfellet. Vi sier at vi viser ”konduite”. Det er et meget vanskelig og farlig begrep. Det betyr jo at vi ikke reagerer formelt på en overtredelse, men kanskje på en annen måte som finnes passende. Begrepet er vanskelig fordi grensen mellom det som kan passere og det som ikke kan passere, er uklar og variabel. Og det er farlig fordi misforstått konduite kan innebære ulikhet og svekket respekt for loven. Vår adgang til å ikke reagere formelt med anmeldelse og straffesak, er ikke lovfestet, men er allikevel en realitet. Den er ingen fullmakt til å være likeglad. Den er en tillitserklæring til politimannen og appellerer til skjønn og fornuft. [...].⁷⁰¹

Det kan være grunn til å merke seg at Müller skriver at «vi sier at vi viser konduite», altså var dette etter Müllers oppfatning et uttrykk av en viss utbredelse i norsk politi i 1979.

⁷⁰⁰ Müller, Sigurd (1979). *Alminnelig politilære for elever ved Politiskolen*, Oslo: Statens Politiskole.

⁷⁰¹ Ibid.

Ordensfaget ble etter hvert delt i to deler, ved at de etiske sidene ble skilt ut som et eget fagområde. I sin lærebok i politietikk skrev Leif N. Olsen i *Politilære og yrkesetikk fra 1995* under overskriften «Konduite», at:

[...] I utgangspunktet har politimannen en plikt til å reagere mot straffbare forhold. Han er til og med truet med straffeansvar (strl § 324 om han unnlater å utføre en tjenesteplikt.) [...]

Men:

På den annen side er det klar sedvane for at den enkelte politimann ved mindre alvorlige forseelser, kan unnlate å gripe inn eller gi en advarsel eller rettledning på stedet. Dette er også forutsatt feks i instruksen om forenklet forelegg. Konduite betyr at en ikke reagerer formelt på en lovovertrødelse, men finner en annen måte som er mer passende for situasjonen. Grensen mellom det som kan passerer eller ikke, er på ingen måte klar eller entydig. Faren ligger her i mulighet for forskjellsbehandling og tjenesteforsømmelse [...].⁷⁰²

Morten Nilstad hadde i flere år pensum i både ordenstjeneste og politietikk. I *Etikk: yrkesetikk for politiet*, skrev han i andre utgaven av boken fra 2005, under et avsnitt kalt «Konduite»:

Det er en sedvane for at den enkelte polititjenestemann ved mindre alvorlige forseelser kan unnlate å gripe inn, eller gi en muntlig advarsel på stedet, i stedet for å gå til det skritt å anmelde et forhold. *Konduite* betyr at en ikke reagerer formelt på en overtrødelse.⁷⁰³

Nilstad skriver videre at: «Noen klare grenser for i hvilke tilfeller man kan bruke konduite eller ikke, finnes ikke.[...]».⁷⁰⁴

⁷⁰² Olsen, Leif N. (1995). *Politilære og yrkesetikk*. Politihøgskolen, s. 79–80.

⁷⁰³ Nilstad, Morten (2005). *Etikk: yrkesetikk for politiet*, Nesbru: Forlaget Vett & Viten s. 146 f.

⁷⁰⁴ Ibid. s. 148.

Wegner og Müller snakker om å «vise» konduite, mens Nilstad skriver om å «bruke» konduite. Her ser det ut til være en viss meningsforskyvning.

Som Wegner, Müller og Olsen mener altså også Nilstad at det i norsk politi skal være sedvane for at den enkelte politibetjent, ved mindre alvorlige forseelser, kan unnlate å gripe inn, eventuelt la det være med en muntlig advarsel, i stedet for å forfølge forholdet strafferettslig, og dette kaller også Nilstad for å utvise konduite. Et kjennetegn ved denne sedvanen og den myndighet som følger av den, er at det ikke finnes noe klare grenser for når man kan unnlate å gripe inn eller gi en muntlig advarsel og når man må anmelde.

For noen år siden ble Nilstads bok tatt av pensum og erstattet med andre fremstillinger. I dag er den sentrale læreboken i ordenstjeneste Kjetil Edvinsens bok *Ordenstjeneste* fra 2009.⁷⁰⁵ I de etiske sidene av faget brukes nå flere læremidler, og til dels utenlandske fremstillinger.⁷⁰⁶ Ingen av disse inneholder noe om å utvise konduite.⁷⁰⁷

Uttrykk som å utvise konduite eller variasjoner over dette finnes også i andre kilder. En sporadisk gjennomgang av Politiforbundets medlemsblad viser for eksempel en rekke forekomster av uttrykket gjennom årene, fortsatt i dag.

14.1.2 Hva betyr uttrykket for norske ordensbetjenter i dag?

Ifølge en rekke politifaglige fremstillinger er det altså alminnelig anerkjent i norsk politi at politibetjenter kan og bør utvise konduite, og at dette betyr at det er anerkjent at politibetjenter kan unnlate å formelt forfølge mindre alvorlige straffbare handlinger basert på tjenestepersonens skjønn. Stemmer dette? Finnes det et slikt begrep blant norske politifolk i dag? Hva legger de i så fall i det?

Alle betjentene som ble intervjuet og som jeg samtalte med under den deltagende observasjonen hadde hørt uttrykket å «utvise konduite», og alle mente at det er alminnelig kjent i norsk politi.⁷⁰⁸ De fleste var noe usikre på eksakt når og i hvilken sammenheng de hadde hørt uttrykket første gang (særlig de noe eldre), men de aller

⁷⁰⁵ Edvinsen, Kjetil (2009). *Ordenstjeneste*. Nesbru: Forlaget Vett & Viten.

⁷⁰⁶ Diderichsen (2011).

⁷⁰⁷ Politifolks anmeldelser og begreper om å utvise konduite er diskutert også i andre læremidler, slik som i etterforskningsfaget, se for eksempel Dohrn, Jon (1997). *Rapport- og etterforskningslære*, Oslo: Politihøgskolen s. 4–5.

⁷⁰⁸ Se slik også Aas (2009) s. 148.

fleste kom til at de hadde hørt det først brukt på Politihøgskolen/Politiskolen, under politiutdannelsen.⁷⁰⁹

Alle betjentene sa at de fra tid til annen bruker ordet *konduite* selv om sine eller andres tjenestehandlinger, og at de også hører uttrykket brukt av andre. Men noen mente at selve uttrykket var noe mer brukt før.

Selv om uttrykket å utvise *konduite* var godt kjent av alle betjentene var få spesielt opptatt av selve uttrykket og bruken av det. De fleste var mest opptatt av å snakke om selve *fenomenet*, altså praksisen eller sedvanen som forbindes med uttrykket.

Alle betjentene ga uttrykk for at den type vurderinger og handlemåter uttrykket viser til er noe de gjør så å si daglig og som regel flere ganger daglig. Men ikke bare det: at det er noe alle ordensbetjenter gjør.

Når betjentene så skulle fortelle hva *konduite* betyr, uttrykte de seg på noe forskjellige måter:

Konduite vil si å bruke fornuft, ikke alltid følge boka, sa betjent Jensen.

Å utvise *konduite* vil si å la noe gå, ikke skrive på noe straffbart, sa betjent Nilsen.

Å utvise *konduite* vil si at vi kan se gjennom fingrene på en del ting, sa betjent Eriksen.

Betjent Gjertsen sa at *konduite* betyr å bruke fornuft, ikke slå ned på alt mulig.

Under observasjonen sa en betjent at *konduite* er å «se an situasjonen, ikke løse alle oppdrag likt», mens en annen sa at det er å «løse et oppdrag ut fra forutsetningene du har der og da, ikke etter et fast mønster og ikke nødvendigvis etter lovboka. Ikke nødvendigvis det som er «rett», men det som er riktig i situasjonen».

Selv om betjentene med det uttrykte seg på noe ulike måter, og noen måtte tenke seg litt om når de skulle forklare hva det betyr, var deres mening om hva *konduite* betyr stort sett i tråd med det som fremgår av de skriftlige kildene: *konduite* viser for så godt

⁷⁰⁹ I intervjuene ble informantene spurt om de kunne huske å ha lest om disse uttrykkene i noen sammenheng. De færreste kunne gi konkrete referanser til skriftlige kilder. Noen betjenter mente likevel at de hadde sett uttrykket brukt i skriftlige fremstillinger i politisammenheng.

som alle til en sedvane eller praksis i norsk politi som innebærer at det blant politifolk er anerkjent at ordensbetjenter har en mulighet til å vurdere og avgjøre om et mindre alvorlig straffbart forhold skal forfølges formelt eller ikke, som ikke bare kan, men også må og bør, brukes i bestemte typer situasjoner. At en politibetjent utviser konduite vil for de fleste betjentene si at han eller hun foretar en konkret vurdering av om et sannsynlig straffbart forhold skal forfølges eller ikke og så velger å ikke forfølge handlingen. Å *ikke* utvise konduite sier egentlig ikke så mye mer enn at da velger man å gripe inn og reagere på ulike måter.

Noen betjenter mente at «skjønn» betyr noe av det samme som konduite. På spørsmål om forholdet mellom konduite og skjønn sa for eksempel betjent Eriksen at han regnet det som to betegnelser på det samme. Under observasjonen sa en betjent med rundt 20 års ansiennitet:

Ja jeg tenker vel det at du legger...at du foretar en vurdering ut over den rent juridiske bestemmelsen da, du trekker inn andre elementer kanskje i vurderingen av den videre håndteringen av et forhold... når det gjelder håndheving av lov og orden da [...].

Og videre:

[...] Nei det er jo en form for skjønn det her vi har lagt inn om at vi ikke anmelder drikking på offentlig sted, fordi at vi ser ikke at det skaper noe problem, [...]

I det store og hele satt jeg igjen med det inntrykk at konduite og skjønn stort sett viser til mange av de samme fenomener for betjentene jeg snakket med.

Som nevnt ovenfor i kapittel 10 har jurister i flere år snakket om «OPS-kompetansen». Flere betjenter snakket også om OPS i forlengelse av konduite eller skjønn. Selv om bildet ikke er helt entydig var det et generelt inntrykk at for mange var OPS mer navnet på et *resultat* og ikke en betegnelse på en handlemåte eller et virkemiddel. Uttrykket brukes med det ikke så mye av betjentene for å beskrive hvordan de resonnerer, vurderer og hvilke normer og verdier som preger deres vurderinger og avgjørelser. Som betjent Davidsen sa da jeg spurte han om hva han legger i OPS:

OPS er jo mer en avslutningskode i PO... Og i den koden ligger det jo av og til konduite...

Selv om alle kjente godt til uttrykket konduite og kunne fortelle hva de la i det ga mange samtidig uttrykk for at spørsmål forbundet med konduite og skjønn, altså fenomenet eller praksisen, var noe de normalt ikke snakker så mye om med kolleger i det daglige. Betjentene virket liksom innforstått med at den enkelte betjent selv avgjør slike spørsmål, og at det ikke er noe det stilles særlig spørsmål ved. Man kan titt og ofte diskutere med kolleger, typisk makker, om en avgjørelse var riktig eller ikke, men selve praksisen, måten å resonnerer, vurdere og beslutte på, er for de aller fleste betjentene noe de ikke tematiserer så mye i det daglige, verken for seg selv eller overfor kolleger. Det så å si bare «er» slik. Det å utvise konduite og begrepet om konduite er *naturalisert* hos betjentene. Det å utvise konduite eller skjønn er altså ikke noe betjentene snakker særlig om in abstracto. De stort sett bare gjør det; de utviser konduite, hele tiden, hver dag.

Når betjentene likevel ble utfordret til å si noe om konduite generelt, kom det hos de fleste frem at de anså muligheten til å utvise konduite eller skjønn *som en helt vesentlig del av rollen* som ordensbetjent. Jeg tenkte kanskje ikke så mye over det under intervjuene og observasjonen, men i etterkant kom jeg til å tenke på at et gjennomgående trekk var at da jeg fortalte at jeg studerte konduite, ble jeg stort sett alltid møtt med positive reaksjoner av typen «ah, gjør du det ja, det er noe vi bruker mye», eller «så spennende, det er et viktig tema». Temaet konduite vakte kort sagt mye positive reaksjoner. Eller som betjent Davidsen sa:

Selv om vi kanskje ikke alltid snakker så mye om konduite, så er det jo en veldig viktig del av hverdagen, for å kunne gjøre jobben.

Noe senere i intervjuet la han til:

[...] Jeg tror ikke jeg kunne fungert som politi på dette stedet om jeg måtte skrive på alt mulig. Og jeg tror politiet da hadde fått et problem vis a vis nesten alle «vanlige» mennesker. For nesten alle bryter en del lover og regler nesten hver gang vi setter bena utenfor døra. Men det betyr ikke at disse reglene bør benyttes til enhver tid.

Under observasjonen snakket en betjent om at konduite viser til en kjerne i politirollen, og ga uttrykk for at det er en intim sammenheng mellom politibetjenters rolle som rettshåndhevere og muligheten til å utvise konduite.

14.2 Konduite reiser to profesjonsmoraliske hovedspørsmål for betjentene

14.2.1 Er det en «straffbar handling»?

Spørsmålet om ordensbetjentene på stedet kan, skal eller bør utvise konduite eller ikke påkaller betjentenes profesjonsmoraliske skjønn, og det er først og fremst to hovedspørsmål som oppstår. For det første oppstår spørsmål om den observerte handlingen i det hele tatt skal kategoriseres som en «straffbar handling» eller ikke. Betjentene snakker om å utvise konduite bare i de tilfeller det enten er sikkert eller mest sannsynlig at gjerningspersonen har gjort noe straffbart. Deretter, hvis handlingen blir forstått som en straffbar handling, oppstår spørsmål om hva som skal gjøres med det. Betjentene må med det først avgjøre om det foreligger en «straffbar handling» før de kommer til kjernen i spørsmålet om det skal utvises konduite eller ikke.

Det første spørsmålet som oppstår for betjentene er altså hvorvidt det de observerer skal kategoriseres som en «straffbar handling». Dette beror på flere forhold.

- i. Er det et ordensproblem eller en straffbar handling?

Når betjentene står ovenfor en hendelse i ordenstjenesten er de aktuelle formelle epistemiske kategoriene forbundet med lovgivningens todeling av politiets oppgaver i polisiære og straffeprosessuelle oppgaver. Det trekkes i en del sammenhenger frem at både politiloven og straffeprosessloven gir politibetjenter en betydelig grad av skjønn i vurderingen av hvilke tiltak skal settes i verk. Innenfor de rammene disse reglene gir er det for så vidt sant nok. Men slik Luhmann (2014) fremhever er også selve *valget av lovgivning eller rett* et vesentlig element i skjønnsutøvelsen.⁷¹⁰ Minst like viktig er altså det skjønn betjentene har i vurderingen av om noe skal forstås som et straffbart forhold som skal håndteres etter straffeprosessreguleringen, eller som et ordensproblem som skal behandles etter politilovgivningen. Slik er det også for betjentene jeg snakket med, og det fremkom særlig tydelig under observasjonen.

Idet betjentene observerer mennesker som befinner seg i situasjoner og utfører handlinger som får deres oppmerksomhet, har spørsmålet om det de observerer er

⁷¹⁰ Luhmann, Niklas (2014). *A sociological Theory of Law*. New York: Routledge s. 212–213.

«straffbart» eller ikke en tendens til å bli et sekundært spørsmål. Det går igjen i intervjuene og det ble tydelig i observasjonen at betjentene i første omgang er særlig opptatt av om det de observerer utgjør en fare eller sikkerhetsrisiko for menneskers liv og helse. Dette er det betjentene ofte først vil fokusere på, og det er vel ganske lett å forstå: observerer de en voldsepisode vil de i første omgang føle et umiddelbart ansvar for å få stanset voldshandlingen. Først etter dette vil bevisstheten bli vendt mer mot spørsmål om det strafferettslige. Noen ganger blir et forhold definert som et ordensoppdrag, på en slik måte at det straffbare ved handlingen så å si defineres ut. Andre ganger defineres noe først som et ordensproblem, og når dette er under kontroll så rettes oppmerksomheten mot det straffbare.

ii. Bevissituasjonen

Noe som ofte vil være med på å bestemme om betjentene anser noe som en straffbar handling er selve bevissituasjonen. Fremstår det som sannsynlig at det betjentene observerer er straffbart eller ikke? Et eksempel på dette kom under observasjonen da patruljen jeg fulgte ble bedt om å dra til et utested:

Det hadde blitt ringt inn melding til operasjonssentralen om en mann som skulle ha gått til angrep på en dørvakt inne på et utested. Denne mannen skulle visstnok ha stjålet noe fra dette utestedet tidligere. Dørvaktene ville kaste mannen ut men dette hadde mannen visstnok ikke likt og skal ifølge dørvakten ha slått mot ham og kommet med noen ulne trusler (noe om at han skulle vente på vekten når vekten var ferdig på jobb). Vi kom til stedet og stod der og diskuterte med vaktene og med mannen. Dørvaktene ville at politiet skulle ta mannen med til arresten. Mannen virket litt ruset, men samtidig rolig. Jeg tenkte: hva skal betjentene gjøre nå? Skal de ta han med til arresten? Er det noe straffbart her? Skal de anmelde? Det endte med at de bare bortviste mannen fra utestedet i 24 timer. I bilen etterpå diskuterte vi situasjonen. Det var flere faktorer som spilte inn i deres avgjørelse om å bortvise og ikke forfølge straffeprosessuelt, fortalte de. De syntes det var for dårlige bevis for at det skulle ha vært noe vold og dette med trusler virket for vagt. Det var ingen vitneutsagn som kunne støtte opp om det vaktene påstod.

I denne situasjonen anså altså betjentene at det var for dårlige bevis for at det forelå noe straffbart, og lot med det forholdet passere.

En annen type bevisspørsmål er tydeligere forbundet med forståelsen av straffenormenes innhold og om det betjentene står overfor faller inn under gjerningsbeskrivelsen. Betjent Berntsen var inne på noe av dette når han snakket om forholdet mellom «familiekrangler» og «familievold», hvor han med det siste mente den type handlemåter som er gjort straffbare:

[...] så har du jo familievoldsaker, eller familievoldssaker.... Du har *familiekrangler* da, som vi blir tilkalt til, hvor den ene mener seg slått og litt av hvert, og i veldig mange av de tilfellene der så blir mannen kastet ut hjemmefra og bortvist resten av natta og så får de fortsette diskusjonen dagen etter, når folk er edru og så videre. Det er ikke sånn at vi kjører folk rett i arresten hver gang det er en krangel hjemme. Det kommer litt an på hva de faktisk har gjort, om det er barn til stede og så videre, og... alvorlighetsgraden da...[...].

Her tolker jeg Berntsen slik at han trekker en grense mellom familiekrangler og familievold i straffelovgivningens forstand, og hvor grensen mellom de to er basert på en skjønnsmessig vurdering, hvor flere ulike forhold kan spille inn. I noen tilfeller defineres situasjonen som en krangel og møtes med en ordensrettslig reaksjon, andre ganger defineres den som familievold og forfølges formelt.

iii. Hvor man legger lista

Enda en type forhold som kan være med på definere om en handling vurderes som straffbar eller ikke henger sammen med en vurdering av hvor man legger lista for hva som anses som straffbart. Forholdet kan ganske klart være straffbart, men betjentene mener likevel av ulike årsaker at dette er noe som bare må aksepteres. Bevisene kan være klare nok, men betjentene definerer det likevel ikke som straffbart. Et eksempel på dette er forbundet med forståelsen av trusler og vold mot offentlig tjenestemann. Under observasjonen noterte jeg følgende episode i observasjonsloggen:

Patruljen jeg sitter i får i oppdrag å dra til en park. Det er meldt om ungdommer som skal ha slåss eller knuffet med hverandre. Betjentene kommer frem, finner ungdommene og forsøker å finne ut hva som har skjedd. Det er vanskelig. Ungdommene har noe ulike historier og ord står mot ord. Etter en stund finner betjentene frem til en gutt som ifølge flere skal være den som har slått. Han skal være 17 år. Flere skal ha sett at gutten har slått og tatt kvelertak på en annen.

Betjentene tar gutten bort fra de andre og snakker med ham. Betjenter fra et par andre patruljer kommer også til. De er litt usikre på hva de skal gjøre, og ringer blant annet jurist. Jeg er sammen med betjentene og hører det som blir sagt. Det sitter langt inne å pågripe mindreårige sier den ene. Det blir så tatt en beslutning om å kjøre gutten til barnevernsvakta, og en av de andre patruljene tar seg av dette. Vi går derfor fra stedet og tilbake til bilen. Men bare 50 meter fra parken ser vi at gutten stikker av fra den betjenten som skulle kjøre ham til barnevernsvakta. Flere betjenter løper etter. Vi løper også etter. Den ene betjenten tar gutten igjen etter en kort løpetur og legger han i bakken på en plen utenfor et boligkompleks. Gutten har nå blitt svært utagerende og roper og skriker. Flere betjenter må til for å holde ham fast. Han er frekk med den kvinnelige betjenten, skriker og roper og kjemper for å komme seg løs. Tre-fire betjenter må kjempe for å holde ham fast. Det blir der og da bestemt at patruljen jeg følger skal overta ansvaret for gutten og kjøre ham til arresten. Barnevernsvakta er nå helt uaktuell fordi gutten har blitt så veldig utagerende. Etter mye basking får betjentene gutten inn i bilen mens han roper og skriker. Han sier noe om at den ene betjenten hadde tatt kvelertak på ham og at han måtte utøve selvforsvar. Betjentene responderer med å være svært rolige. Etter mye kjemping får de gutten inn i bilen, og to betjenter blir sittende bak i bilen og må holde ham fast. Vi kjører med blålys til arresten mens gutten blant annet roper «jævla tise» til den tredje betjenten som kjører bilen, en kvinne.

[...]

Alle betjentene som var involvert i hendelsen går til rapportrom for å skrive anmeldelser. Det oppstår en situasjon hvor den mannlige betjenten som hadde gått alene med gutten idet han stakk av og som løp etter ham og la han i bakken, satte seg ved en pc for å skrive anmeldelse, sammen med den mannlige og kvinnelige betjenten fra «min» patrulje. Alle er på ulike måter preget av oppdraget de nettopp har avsluttet; de er svette, må lufte på skjorta m.m. Jeg står i døren. Vi diskuterer det som har skjedd. Den mannlige betjenten som skulle følge gutten til bilen og så til barnevernsvakta, forteller sin versjon av hva som hadde skjedd [...]. Han er litt usikker på om han skal skrive anmeldelse på straffeloven § 127 eller straffeloven § 326, men ender opp med § 326. Vi snakker så om de andre betjentene skal skrive anmeldelse på noe. Den kvinnelige betjenten som ble kalt «jævla tise» sier at hun ikke vil skrive noen

anmeldelse på det. Det skjedde inne i maja og det var i affekt og så å si «forståelig», mener hun. Hadde det skjedd ute på gata og det hadde blitt hørt av andre, hadde hun nok sett annerledes på det.

I loggen noterte jeg at dette sistnevnte forholdet ganske klart måtte ha vært straffbart etter straffeloven [1902] § 326 nr. 2 (forulemping av polititjenestemann). Men her mente altså betjenten selv at dette var noe man så å si bare må regne med og akseptere. Og dette er altså ikke noe enestående eksempel. Særlig under observasjonen opplevde jeg flere betjenter som ga uttrykk for at visse ting må man bare «finne seg i».

14.2.2 Det er en straffbar handling; hva kan, skal eller bør vi gjøre med det?

Etter at betjentene har fått oversikt over og kontroll på situasjonen de har kommet inn i, og mer eller mindre bevisst har kommet til at det her sannsynligvis foreligger et eller flere straffbart forhold, vil det på et eller annet tidspunkt oppstå spørsmål om hva de skal gjøre med det forhold at det de har observert (også) er en straffbar handling. Spørsmålet er om man kan, bør eller må gjøre noe med det som fremstår som straffbart, for eksempel om det skal forbigås i stillhet eller om forholdet skal gjøres til gjenstand for nærmere undersøkelse og formaliserte fremgangsmåter. Betjentene må altså ta stilling til den polisiære rettshåndhevelsens grunnspørsmål. Så hvordan forstår de sin rolle stilt overfor dette spørsmålet? Hva kan de gjøre? Hva *må* de gjøre? Hva *bør* de gjøre? Hva *bør* de *ikke* gjøre? Om betjentene kommer til at det kan og skal utvises konduite eller om de kommer til at det skal forfølges formelt, oppstår så en lang rekke vurderinger og valg forbundet med *på hvilke måter* dette skal skje. Skal konduite få karakter av en samtale, en skjennepreken, et klapp på skulderen, eller hva? Hvis det skal forfølges skal gjerningspersonen i så fall pågripes? Skal han eller hun «tas med inn»? Skal det skrives anmeldelse?⁷¹¹

⁷¹¹ Som Brown (1988) fremhever kan det være grunn til å understreke at betjentenes vurderinger og valg i disse situasjonene ikke alltid er like reflekterte og gjennomtenkte. Noen ganger kan de være spontane eller de kan være preget av rutine og vane (kapittel 7, blant annet s. 187). Til det siste, se særlig Skolnick (2011) kapittel 4.

14.3 Det foreligger en straffbar handling: konduite som profesjonsmoralisk skjønn

14.3.1 Muligheten til å utvise konduite som faktisk evne og mulighet, og som normativ ressurs

De aller fleste betjentene sa at det å utvise konduite er en «mulighet» politifolk har og som man kan og bør bruke i ulike typer saker og situasjoner. Denne «muligheten» er både en faktisk mulighet og evne i den form Grimen og Molander (2008) har kalt epistemisk skjønn og det de samme forfatterne kaller strukturelt skjønn, eller som Kleinig (1996) kaller en normativ ressurs. Betjentene har fått mulighet til å vurdere og avgjøre den polisiære rettshåndhevelsens grunnspørsmål basert på deres profesjonelle dømmekraft, men det er også en «rett» politifolk har. Disse sidene henger intimt sammen i det betjentene forteller om konduite. Konduite som en faktisk mulighet og som en normativ ressurs flyter over i hverandre i det betjentene forteller.

14.3.2 Nærmere om muligheten til å utvise konduite som normativ ressurs

i. Formelle regler om konduite?

Så hvor kommer «muligheten» til å utvise konduite fra og hva går den nærmere bestemt ut på? Hva sier den om hva betjentene kan, skal og bør gjøre i møte med personer som ser ut til å ha begått en straffbar handling?

Ifølge betjentene har konduite lite eller ingenting med *formelle* regler å gjøre.⁷¹² Dette går frem av det så godt som alle sier, og det kommer til uttrykk på ulike måter. Dels gir de fleste direkte uttrykk for dette selv, dels fremgår det mer indirekte i måtene de forteller om konduite på. Betjent Andersen uttrykte slik noe som gikk igjen hos de fleste da han sa:

[...] det er vel en sedvanesak det her, som ikke er juridisk forankret, vil jeg tro.

Betjent Eriksen sa:

⁷¹² Se lignende også hos Brown (1988) s. 189.

Jeg vet ikke om noen fasit på når konduite kan brukes og ikke. Jeg kjenner ikke til at det står noe om det noe sted.

Og betjent Gjertsen sa at:

[...] det ikke finnes noen formelle grenser for bruk av konduite.

Det var ikke bare slik at betjentene positivt uttrykte at det ikke finnes formelle rettslige regler eller begrensninger. Flere av betjentene både under intervjuene og observasjonen ga uttrykk for at de *ikke visste* om det finnes rettslige regler om konduite og skjønn. Flere måtte på dette spørsmålet rett og slett melde pass.

Men ikke bare ga betjentene uttrykk for at det faktisk ikke finnes formelle regler om retten til å utvise konduite, men også for en generell *skepsis* til det å basere avgjørelsene i møte med personer mistenkt for straffbare handlinger for mye på på forhånd fastsatte regler.

I den politifaglige litteraturen har flere forfattere som vist tatt utgangspunkt i at politibetjenter har en alminnelig rettslig plikt til å gripe inn eller reagere formelt når de observerer et straffbart forhold. Om det utvises konduite er dette i så fall et *unntak* fra denne alminnelige plikten.

Dette er en måte å forstå konduite på som i liten grad finnes blant betjentene. Betjentene snakker ikke om noen alminnelig plikt til for eksempel å anmelde, og hvor det å utvise konduite skulle være et unntak fra denne plikten. Muligheten til å utvise konduite så å si bare er der, uten at den i særlig grad blir formulert som et unntak for en generell plikt til å forfølge formelt.

Men det var ikke slik at juridiske eller rettslige perspektiver og argumenter var totalt fraværende i betjentenes fortellinger. Juridiske perspektiver kommer opp i betjentenes fortellinger på ulike måter. Selv om de fleste på direkte spørsmål ga uttrykk for usikkerhet rundt hva som er gjeldende rett om hva de kan og skal gjøre stilt overfor den polisiære rettshåndhevelsens grunnspørsmål, kunne flere likevel trekke inn rettslige argumenter når de fortalte om konduite. Etter en stund kom jeg til at et dekkende ord for måten det rettslige ble trukket inn på i disse sammenhengene var «eklektisk». Selv om en betjent kunne si at konduite har lite med rettsregler å gjøre, kunne samme person noe senere trekke inn argumenter av rettslig karakter, og som strengt juridisk sett ikke gjaldt spørsmål om politibetjentes myndighet i disse

situasjonene. Betjent Larsen ga et eksempel på dette da han trakk inn argumenter om allmennprevensjon som rettslig argument for å skrive anmeldelse. Under observasjonen har jeg også notert at enkelte betjenter brukte argumenter om allmennprevensjon som argument for inngrep etter politiloven.

Selv om betjentene ga uttrykk for at konduite ikke hadde noe særlig med rettsregler å gjøre, kunne enkelte også gi uttrykk for mer generelle ønsker om å handle i tråd med rettsregler, for eksempel ønsker om å gjøre «det rette» eller av frykt for konsekvensene det kan få å bryte rettsregler. Flere viste til at det går en grense mot tjenesteforsømmelse, men at da må det være noe grovt. For eksempel sa en kvinnelig betjent under observasjonen at jussen var viktig for henne fordi hun er opptatt av å gjøre det riktige. Hennes mannlige kollega mente at jussen er viktig fordi han er redd for å gjøre feil, med tanke på hvilke konsekvenser tjenesteforsømmelse vil kunne få for karrieren. Selv om de ikke kunne si så mye om de konkrete rettsregler rundt det å utvise konduite eller skjønn hadde disse betjentene altså noen mer abstrakte forestillinger om at det finnes noen rettslige rammer og grenser.

Det kan være flere årsaker til at de fleste betjentene kan si så lite om de formelle rammer rundt den polisiære rettshåndhevelsens grunnspørsmål. I lys av den på flere punkter uklare rettstilstand er det kanskje ikke overraskende.⁷¹³ Spørsmål om kjennskap til rettsregler på et felt er et kunnskapsspørsmål og som Luhmann (2014) fremhever må rettsreglene kommuniseres til politibetjentene. Problemer i kommunikasjonen, slik som ved en uklar rettstilstand, vil kunne gå ut over kunnskap om og forståelse av rettsreglene på området.

I intervjuene og til en viss grad under observasjonen ble betjentene også spurt om de mente at det finnes formelle *moralske* prinsipper og regler om når man kan og skal utvise konduite. Ingen mente at det finnes formelle yrkesetiske regler om konduite. Noen trakk på det eller mente at konduite ikke hadde noe særlig med etikk og moral å gjøre i det hele tatt, mens andre mente at det hadde mye med dette å gjøre. Men *formelle* moralske regler var det ingen som nevnte.

Selv om ikke alle betjentene selv forbandt konduite med moral, er det klart at det er nettopp det det dreier seg om, altså om profesjonsmoralske normer, verdier og vurderinger. Det betjentene fortalte om konduite i intervjuene og under observasjonen var forbundet med en rekke uformelle normer, og at det finnes uformelle

⁷¹³ Se ovenfor i kapittel 10.

sanksjonssystemer blant betjentene, fra makker, i divisjonen og på stasjonen. Normene for bruk av konduite er i all hovedsak uformelle profesjonsmoraliske normer for hvordan man kan, skal og bør forholde seg til den polisiære rettshåndhevelsens grunnspørsmål.

ii. Uformelle normer om konduite

Selv om betjentene mener at det ikke finnes formelle regler om konduite, gir de samtidig uttrykk for at det finnes uformelle normer for i hvilke tilfeller konduite kan brukes og ikke, og som kan innskrenke eller utvide mulighetene for å utvise konduite. Den normative ressurs som følger med muligheten til å utvise konduite er først og fremst basert på uformelle normer. Selv om betjentene ikke brukte slike uttrykk selv, er det mest dekkende å si at de normer betjentene forteller om utgjør en normativ ressurs i form av uformelle profesjonsmoraliske normer som fungerer som grunnlag for, rammer inn og styrer bruken av konduite.

I intervjuene og under observasjonen ga de fleste betjentene på ulike måter uttrykk for at utredte oppfatninger om hvordan man reagerer på ulike typer forhold, typisk på tjenestestedet, har forholdsvis mye å si for hvorvidt man utviser konduite eller ikke. Dels sier mange at de mener spørsmålet om hva man skriver på vil kunne variere en del mellom politidistrikter, men også innad i distrikter. Flere betjenter sa at «stasjonskultur» eller til og med «divisjonskultur» kan ha ganske mye å si for hva man «skriver på» og ikke. Betjent Gjertsen var for eksempel klar på at han mente det kunne være en del forskjeller på kultur mellom stasjoner, men også mellom divisjoner.

Enkelte sier at de har blitt særlig oppmerksom på slike kulturforskjeller i forbindelse med bytte av tjenestesteder. En kvinnelig betjent med 12-13 års ansiennitet (med tjenesteerfaring dels fra Oslo, dels andre steder på Østlandet) sa for eksempel under observasjonen:

Det er stor forskjell mellom tjenestesteder hva gjelder konduite. I [en annen by hun hadde tjenestegjort] skrives det på alt av narkotika, bruk og oppbevaring, mens i Oslo er det slik at bruk ikke alltid ses som alvorlig nok. Og dette gjelder uavhengig av kapasitet.

Hun så det som en slags kultur, og syntes det var vanskelig å forholde seg til.

Det kan se ut som det er en tendens til at betjenter fra samme tjenestemiljø (samme stasjon eller divisjon) har lignende oppfatninger om spørsmål rundt konduite, og at

betjenter fra samme tjenestested typisk vil kunne ha lignende oppfatninger om grensene for konduite. Betjenter fra helt andre tjenestesteder, kanskje fra helt andre steder i landet, vil kunne ha noe andre oppfatninger på enkelte punkter. Enkelte betjenter hevder for eksempel at det er helt uaktuelt ikke å skrive på brukerdoser med narkotika, mens andre fra andre steder i landet har et helt annet syn på dette. Ledere kan bidra til å skape ulike «kulturer» som igjen kan påvirke bruk eller ikke bruk av konduite, sier for eksempel noen.

Selv om betjentene gir uttrykk for at normene om konduite i noen grad varierer fra sted til sted, er det likevel betydelig grad av sammenfall i det de forteller om normenes innhold og grenser. Dette gjelder for det første hva som er selve *kjerneområdet* for konduite. Alle betjentene gir uttrykk for at kjerneområdet for konduite er «*mindre alvorlige*» eller «*bagatelmessige*» straffbare handlinger.⁷¹⁴ De typer mindre alvorlige straffbare handlinger som går igjen i det betjentene forteller er:

- ordensforstyrrelser (straffeloven av 1902 § 350),
- trafikkforseelser,
- drikking og urinerings på offentlig sted,⁷¹⁵
- bæring av kniv på offentlig sted,
- straffbare handlinger mot offentlig tjenestemann,
- enkelte typer vinningskriminalitet (også heleri er nevnt),
- skadeverk,
- legemskrenkelser,
- narkotika, men også slikt som:
- dokumentforfalskning,
- misbruk av bankkort og
- familievold.⁷¹⁶

⁷¹⁴ Larry G. Gains og Victor E. Kappeler fremhever at dette er et gjennomgående funn også i amerikansk politiforskning, se Gains, Larry. K og Kappeler, Victor E. (2015). *Policing in America*. New York: Routledge s. 267 og 271 f. Buvik (2014) fant også at betjentene brukte mesteparten av sin tid til å håndtere mindre alvorlige hendelser og at de ikke forfulgte mange av dem (s. 6).

⁷¹⁵ Se nærmere hos Buvik (2014).

⁷¹⁶ Se nærmere hos Aas (2009).

Selv om alle disse typene straffbare handlinger berøres i det betjentene forteller er det noen sakstyper som nevnes hyppigere enn andre. Én slik sakstype er *trafikksaker*. Det er et markant flertall av betjentene som oppgir at trafikkforgåelser (etter vegtrafikkloven og forskrifter til denne) er den sakstype hvor det oftest utvises konduite, og hvor det prinsipielt er mest nærliggende å gjøre det. Under intervjuene var det to av betjentene, betjent Nilsen og betjent Larsen, som mente at konduite var synonymt med skjønnsutøvelse overfor trafikkforseelser. Også en betjent med fire års erfaring fra Oslo politidistrikt ga uttrykk for noe lignende under observasjonen da han sa at han antok:

[...] at 9 av 10 vil si at konduite handler om å ikke skrive i trafikksaker.

Trafikkforseelser hvor det ifølge betjentene er mye konduite er særlig slik som glemte førerkort (såfremt personen har gyldig førerrett), feil på lys eller dekk, glemte sikkerhetsbelte, fart, avstand til forankjørende og forbikjøring, kjøring på rødt lys og bruk av mobiltelefon. Men flere andre forhold nevnes også.

All den tid betjentene oppgir at kjerneområdet for konduite er mindre alvorlige forhold vil det si at overfor enkelte typer straffbare handlinger anser de at det er mindre aktuelt eller helt utenkelig å utvise konduite, for eksempel ved at det kun brukes ordenstiltak eller det ikke skrives anmeldelse. Alle betjentene anser at ved handlinger som krenker andre menneskers liv, legeme og helse på alvorlige måter er konduite enten utelukket eller svært lite aktuelt. Å ikke anmelde et drap vil være helt uaktuelt for alle. Ran, seksuallovbrudd og familievold nevnes av flere som saker hvor det er «helt uaktuelt» å utvise konduite. Ved handlinger hvor politiet har formell plikt til å iverksette etterforskning, slik som ved brann og ulykker, anser de aller fleste informanter også at konduite er utelukket. Det er også flere trafikkforhold hvor betjentene sier at det er *helt uaktuelt* med konduite, og her nevnes særlig *promillekjøring*.

Men selv om betjentene anser at kjerneområdet for konduite er mindre alvorlige straffbare handlinger, er ikke alle samstemte eller klare på hva som egentlig ligger i dette. Flere felles trekk går igjen, men det er likevel både en vaghet og variasjon når det kommer til hvilke typer saker og situasjoner det er som absolutt må anmeldes og hvilke man kan tenke seg utvist konduite på. Dette kan komme til uttrykk for eksempel ved at en betjent først kommer med en forholdsvis kategorisk påstand om at det i den eller den type sak eller den eller den type situasjon så er konduite «helt uaktuelt», men

hvor videre refleksjon leder inn i relativiseringer av dette standpunktet, for eksempel ved at betjenten begynner å ta enkelte reservasjoner: «men dersom situasjonen skulle være slik og slik, så kunne man kanskje tenke seg at konduite kan utvises likevel. Men, det er veldig vanskelig å si sånn generelt».

Et tema som viser dette særlig tydelig er *narkotikasaker*. I alvorlige saker med større kvanta narkotika, anser alle at konduite er utelukket. Men ved mindre kvanta, typisk bruk- og besittelse av hasj eller andre narkotiske stoffer, deler betjentene seg. Enkelte hevder, til dels kategorisk, at det er helt utenkelig å utvise konduite i slike saker, mens andre har et langt åpnere forhold til bruk av konduite i tilfeller av bruk og besittelse av narkotika. I intervjuene og under observasjonen sa flere at det ikke var aktuelt å utvise konduite på narkotika, uansett om det dreier seg om en brukerdose. Betjent Davidsen sa for eksempel:

Sånn i utgangspunktet ser jeg ikke at du kan bruke konduite så veldig mye i narkotikasaker. Hvis det er noe beslag, da sitter en med en ting som man er nødt til å gjøre noe med... Jeg trekker ikke narkotika ned i toalettet fordi jeg mener at er det noe narkotika her så... En kan bruke konduite på *bruk* av narkotika... Når pupillene tilsier at her har det vært brukt narkotika, så kan en la være å reagere på det... Men hvis vedkommende har to gram hasj i lomma eller et halvt gram amfetamin så synes jeg ikke konduite passer seg...

Også betjent Berntsen og Eriksen var klare på at de ikke utviser konduite på narkotika, og heller ikke på besittelse av brukerdoser.

Betjent Gjertsen så helt anderledes på dette og sa at på narkomane hender det at en brukerdose kastes i do, og han mente at det kunne være flere positive sider ved det. For Gjertsen og flere andre betjenter var det at det dreier seg om narkotika ikke nok til å kategorisk avskjære muligheten for konduite. For dem må det kvalifiseres nærmere hvilken type sak og situasjon det dreier seg om. Dreier det seg for eksempel om en brukerdose funnet på en person med rusproblemer, er flere tilbøyelig til å åpne for konduite, mens om det for eksempel dreier seg om en ungdom kan disse betjentene gå i helt motsatt retning og kategorisk avvise at konduite kunne være aktuelt.⁷¹⁷ Når det gjelder kun bruk av narkotika, altså uten at det også er besittelse, er det flere som er mer åpen for å utvise konduite på det. Betjent Davidsen sier at:

⁷¹⁷ Se nærmere nedenfor i punkt 16.2.

Ser man for eksempel på pupillene at de er påvirket men ikke finner noe på dem, kan det noen ganger holde med en advarsel..

Et annet felt er *voldsepisoder*. Dersom fornærmede fremstår som helt uskyldig i det hele, anser så godt som alle at konduite er utelukket. Men har fornærmede selv noe form for skyld i det som har skjedd, ser enkelte noe annerledes på hendelsen.⁷¹⁸

Betjentene forteller ikke bare om slike *absolutte* grenser for hvilke typer handlinger det kan utvises konduite på og ikke. Dersom man først befinner seg på et felt hvor konduite prinsipielt kan være aktuelt ifølge betjentene, kan det være flere ulike faktorer som setter *relative* grenser for konduite. Selv om trafikkforseelser er det området hvor det ifølge så godt som alle betjentene er mest aktuelt med konduite, finnes det flere forhold som likevel kan gjøre det helt uaktuelt. Et eksempel er *trafikkprosjekter og forberedte trafikkkontroller*. Alle betjentene som snakket om dette er enstemmige om at det ved trafikkkontroller ikke utvises konduite. Det vil si: det utvises ikke noe konduite fra den enkelte betjent, men det kan kanskje ses som en form for konduite at det er lagt inn et slingringsmonn i fartsmålingene, som noen nevnte. Påfallende mange nevnte «Prosjekt skolestart» som et eksempel på et trafikkprosjekt hvor det var helt uaktuelt å utvise konduite. Men også ved andre «prosjekter» vil konduite være mindre aktuelt. Prosjektene kan være mer ad hoc, for eksempel som en innsats mot en bølge av lommetyverier. I slike tilfeller sier flere betjenter at slike prosjekter har mye å si for bruken av konduite, i den forstand at man under slike prosjekter så og si aldri utviser konduite.⁷¹⁹

Selv om det dreier seg om en type straffbare handlinger hvor man normalt anser at det kan utvises konduite, kan det fra tid til annen komme ordrer eller instruksjoner som er med på å påvirke hvordan betjentene vurderer et sannsynlig straffbart forhold. Dette kan formidles typisk på parolen, for eksempel ved at det blir gitt beskjed om at i kveld skal vi ha særlig fokus på det og det, eller at vi ikke skal tolerere noe av en bestemt form for kriminalitet. Dette vil kunne føre til at dersom det skal gjøres en spesiell innsats på en type kriminalitetsproblem på en vakt, vil betjentene være mindre tilbøyelige til å utvise konduite på denne type kriminalitet. Men det vil også kunne føre til en økt grad av konduite på kriminalitet som faller utenfor fokusområdet.

⁷¹⁸ Se også i punkt 15.2.4.

⁷¹⁹ Se punkt 15.2.4.

Flere betjenter forteller at det finnes uformelle *sanksjonssystemer* blant betjentene for dem som ikke følger de mest utbredte uformelle normene for bruk av konduite på tjenestestedet. Den mest vanlige form for stemping i forbindelse med spørsmål om å utvise konduite eller ikke, er at de som ikke utviser det i særlig grad blir stemplet som «*firkantede*», eller ble anklaget for å ha «*skylapper*». Noen snakket om at noen kolleger «*skriver med gaffel*». Flere fortalte om at enkelte betjenter «*skriver på alt mulig*» og det var tydelig at de som fortalte om dette hadde liten sans for disse betjentenes handlemåter. Finstad (2000) fant også i sitt materiale hvordan normer blant politifolk kan være forbundet med sanksjonssystemer i form av «stemping» av kolleger som visse «typer»; slik som «De hissige», «De overivrige» etc.⁷²⁰

14.4 Å utvise konduite som skjønnsutøvelse

14.4.1 Generelt om konduite som skjønnsutøvelse

Som vist mener altså både ordenssjefene, divisjonslederne og de operative betjentene at det normalt er overlatt til den enkelte betjent å vurdere om en sannsynlig straffbar handling skal forfølges straffeprosessuelt eller ikke, såfremt det dreier seg om et mindre alvorlig forhold. Denne vurderingen er en *profesjonsmoralisk skjønnsutøvelse* i form av en *skjønnsmessig helhetsvurdering*.⁷²¹

Den kognitive evne og normative ressurs betjentene har til å utvise konduite gir dem en betydelig grad av *frihet* til selv å avgjøre hvilke sannsynlige straffbare handlinger som skal forfølges eller ikke. Det finnes samtidig en lang rekke uformelle *profesjonsmoraliske normer* på de enkelte tjenestesteder, helt ned til den enkelte divisjon, som sier noe om hvilke typer situasjoner man bør utvise konduite, når og hvordan man bør utvise konduite og ikke, og hvilke typer hensyn som typisk bør lede til konduite, og motsatt til strafforfølgning. Selv om vurderingene og avgjørelsene er overlatt til den enkelte betjent bidrar disse profesjonsmoraliske uformelle normene og hensynene til å skape relativt homogene praksiser innenfor disse større eller mindre sosiale gruppene. Det vil ifølge betjentene alltid være noen som ikke føler seg særlig bundet av slike uformelle sosiale normer, og slik kan utvise konduite/ikke utvise konduite på tvers av det som kanskje er mer allment aksepterte normer i tjenestemiljøet. Men dette mener de er unntaket mer enn regelen. Disse betjentene vil ofte bli stemplet av sine kolleger som «firkantede» eller lignende (som nevnt ovenfor).

⁷²⁰ Finstad (2000) s. 222 f.

⁷²¹ Se lignende hos Wilson (1978) s. 84 og Brown (1988) s. 189.

14.4.2 Skjønnsutøvelse og betydningen av betjentenes personlige forhold

Som vist er altså et av de vesentlige funn i studien hvor tydelig det er at spørsmålet om det skal utvises konduite eller ikke er overlatt til den enkelte tjenesteperson. Innenfor de rammene som er drøftet så langt, er spørsmålet om å forfølge eller ikke i hovedsak overlatt til de enkelte betjentes frie vurdering. Flere forhold gjør at det blir slik: ordensbetjentenes virksomhet på stedet er så selvstendig og variert at den vanskelig vil la seg fullt ut regulere eller kontrollere på noen detaljert måte, samt politilederne og kolleger som gir uttrykk for at slike spørsmål overlates og bør overlates til patruljene selv.

At den enkelte betjent står så vidt fritt til å vurdere om det skal utvises konduite eller ikke gjør at spørsmålet om bruk eller ikke bruk av konduite lett kan bli preget av personlige forhold. Som betjent Eriksen sa:

Jeg prøver å legge meg på en bestemt linje da, for eksempel når det gjelder trafikksaker, slik at jeg behandler alle likt. Men så har du andre da, kolleger, som kanskje har en annen linje. Alle ligger jo ikke på akkurat samme sted. I trafikksaker for eksempel legger noen lista for konduite veldig høyt, og noen forsåvidt lavere også...

At det er personlige forskjeller på bruk av konduite fremstår som noe som er alminnelig akseptert og anerkjent blant betjentene; slik «er det» og slik «må det være».

Slike personlige forhold kan være alt fra den enkelte betjents personlighet, erfaringer og bakgrunn, til dagsform og humør. Som en kvinnelig betjent med 12–13 års ansiennitet sa:

Bruk av konduite er veldig personlig. Det kan komme an på mange faktorer, for eksempel hvor sliten jeg er. Og det kommer an på erfaring. Dagsform, tid på døgnet, humør.

Flere snakker om at ulike *stiler* og *personlighetstyper* utfyller hverandre. Noen er tøffe og firkantede og anmelder lett, mens andre er mer åpne og ser an situasjonen, var det flere som sa.

Alder og erfaring vil også kunne spille inn. Granér (2004) fremhever også alder som en faktor i sitt materiale.⁷²² Betydningen av alder og erfaring kan komme til uttrykk på flere måter. Noen betjenter forteller at det kan være slik at de yngste skriver anmeldelser «litt for hyppig», mens eldre skriver «litt for sjelden». Enkelte sier at unge kan skrive på alt mulig fordi de er usikre, mens eldre med erfaring kan ha bedre dømmekraft. Denne dømmekraften kan knytte seg til flere ting. Det kan dreie seg om at de yngre «følger mer boka», mens de eldre ikke gjør det. En divisjonsleder sa for eksempel under en patrulje:

Når man er yngre er man kanskje mer aktive på å lage saker. Etter hvert ser man at det er mulig å oppnå det samme på andre måter.

Dagsform og humør kan også ha en god del å si.⁷²³ Noen nevner slikt som *når* i løpet av en vakt forholdet dukker opp som et moment av en viss betydning. Dukker det opp et straffbart forhold mot slutten av en lang og slitsom vakt, kan lunta være noe kortere enn om det er tidlig i en vakt og humøret er godt, slik at man ender opp med å skrive. Men dette kan også slå motsatt vei: er man sliten og lei på slutten av en vakt, kan det trekke i retning av at man rett og slett ikke orker eller gidder å gjøre mer. Da betjent Davidsen fortalte om at når det ikke kommer særlig oppdrag fra operasjonssentralen, er det betjenter på hans tjenestested som prioriterer trafikkontroller. Han la så til at dette likevel ikke gjelder alle:

Du har de forholdene som blir dratt opp klokka fire på natta; det er det noen som gjør. Og så er det noen som ikke gjør det, for det har jo litt med livssyklus å gjøre, hvilken form og forfatning man rett og slett er i til å stå ute klokka fire-fem på natta.

Finstad (2000) gjør her en observasjon som er treffende også for mitt materiale, hva gjelder en annen betydning av form og humør. Betjentene håndterer en rekke vidt forskjellige situasjoner, og det er ikke alltid enkelt å omstille seg mentalt fra et oppdrag til et annet. Har du nettopp vært første patrulje på en dødsulykke, er du

⁷²² Granér (2004) s. 272.

⁷²³ Se lignende hos Brown (1988) s. 191–192.

kanskje ikke i humør til å høre på en full person som bare vil kverulere like etterpå. Eller det kan være mengden som gjør utslaget: den ene krangleverne gjerningspersonen etter den andre, kan føre til at plutselig blir det nok: «Den kumulative effekten kan ødelegge lyst til å la nåde gå for rett», som Finstad skriver.⁷²⁴

Både i intervjuene og under observasjonen pekte flere rett og slett på *latskap* som en årsak til at forhold ikke ble forfulgt. Som for eksempel i denne episoden fra observasjonen:

[...] Betjentene stoppet bilen og begynte å snakke med en jentegjeng, ut av bilvinduet. Betjentene hadde sett at en av jentene satt på huk med buksen nede, og så dro den raskt opp da politiet kom. De så også at det var vått på gaten der hun hadde sittet. De begynte å prate med jentene på ganske lang avstand ut av vinduet og sa noe sånt som at «sånn gjør vi vel ikke». Da virket det som jentene bare begynte å gå. Men da sa eller ropte den ene betjenten: «nei, hei, kom bort hit». Den ene betjenten sa: «du får ta dette som en advarsel». Jentene var åpenbart fulle og ville bare gå hjem. Så sa de «greit» og gikk. Jeg spurte etter de hadde gått om dette var en form for konduite, og da sa de at ja det er vel det, hvorpå den andre betjenten sa at: «ja, dette kan du kanskje tilskrive latskap, så får du skrevet det også».

Et annet markant funn knyttet til betydningen av personlige forhold, som særlig kom frem under observasjonen, var hvor mange betjenter som la vekt på hva man «*interesserer seg for*» som et relevant og relativt tungtveiende hensyn i vurderingen av om et forhold skal forfølges eller ikke. Helt uoppfordret nevnte en rekke betjenter dette. Den grunnleggende logikken var den samme hos alle: det man interesserer seg for er man mer tilbøyelig til å engasjere seg i og prioritere og forfølge enn det man ikke interesserer seg for. Hva man interesserer seg for og ikke er først og fremst forbundet med *sakstyper*. Særlig to sakstyper nevnes, nemlig trafikksaker og narkotikasaker. For de fleste av betjentene er det mindre interessant med trafikksaker enn narkotikasaker. Om man er interessert i narkotikakriminalitet kan det gi seg utslag i konkrete praksiser på særlig to måter. Enten ved at man utviser konduite ofte, særlig overfor narkomane, eller motsatt, at man utviser det sjelden, uansett kvantum og situasjon.

⁷²⁴ Finstad (2000) s. 197.

Selv om bruk av konduite eller ikke vil bli preget av personlige forhold på ulike måter er det ikke slik at betjentene anser det å utvise konduite som noe de gjør i egenskap av privatpersoner eller som er overlatt fullt ut til følelser, tilfeldigheter eller rene rutiner. Det dreier seg om politisære profesjonelle handlinger, basert på profesjonsmorske vurderinger, beslutninger og valg. Å utvise konduite er noe den enkelte betjent selv avgjør og subjektive faktorer vil spille inn, men du må «kunne stå for» den vurderingen og beslutningen du tar overfor kolleger og overordnede, som flere av betjentene sa.

Et annet forhold som viser at det her ikke dreier seg om rent private subjektive vurderinger, er at flere av betjentene forteller om episoder som de i ettertid har tenkt på at de burde ha handlet annerledes i. Det dreier seg som regel om episoder hvor betjentene angret på at han eller hun utviste konduite, altså at betjenten tenker at «der burde jeg ha skrevet». Men det forekommer også et par tilfelle hvor betjenter forteller at de i ettertid ser at de var for strenge, altså at de nok heller burde ha utvist konduite. Hos noen av betjentene dreier det seg om episoder som ligger flere år bak i tid og som han eller hun fortsatt angret på. Selv om dette er betjenter som også forteller at det å utvise konduite er veldig personavhengig og subjektivt, viser disse fortellingene at de vurderingene betjentene gjør ikke oppfattes som fullt ut subjektive og tilfeldige, men tvert om som vurderinger og beslutninger hvor de føler seg forpliktet på bestemte *rolleidealer*. Når de angret på at de ikke skrev i den og den saken, er det fordi de tenker at det valget de tok den gang da ikke levde opp til de profesjonsmorske målestokker de har stillet opp for seg selv.

Det kommer også frem at betjenter diskuterer bruk av konduite, i en form for profesjonsmorske meningsbrytninger. Et eksempel på dette kom frem under observasjonen. Patruljen jeg fulgte begynte å følge etter en bil som ifølge betjentene virket mistenkelig. Vi begynte da å snakke om det å sjekke mistenkelige biler generelt. Betjentene fortalte at de i slike kontroller flere ganger finner brukerdoser av narkotika. I en gitt situasjon ville den ene betjenten kunne se an situasjonen og kanskje utvise konduite i et slikt tilfelle. Akkurat dette hadde nettopp blitt diskutert på en grillfest han hadde vært på sammen med noen kolleger, fortalte han. Diskusjonen hadde blitt ganske opphetet. Noen sa de mente de kunne vise konduite i en slik situasjon, mens andre var helt uenig.

14.4.3 Skjønnsutøvelsens hovedtema

Dersom man befinner seg i en situasjon hvor konduite prinsipielt kan være aktuelt er det særlig to skjønnstema som går igjen i den helhetsvurdering betjentene forteller om, nemlig vurderinger av konduite av hensyn til knappe ressurser, og vurderinger hvor knappe ressurser ikke er noe tema. Fremstillingen videre er lagt opp slik at først følger et kapittel om hvilke forhold og hensyn som ifølge betjentene preger den første type situasjoner og vurderinger, (kapittel 15), og etter det følger et kapittel hvor det er andre forhold som er mest fremtredende i vurderingene (kapittel 16).

14.5 Sammenfatning

Ordensbetjenter har en stor grad av profesjonsmoralsk autonomi stilt overfor spørsmålet om et sannsynlig straffbart forhold de blir kjent med, skal forfølges formelt eller ikke. Kjernen i denne autonomien er et profesjonsmoralsk skjønn, som betjentene omtaler som en mulighet til «å utvise konduite». Skjønnet omtaler betjentene som «en mulighet de har»; de har en «mulighet» til å velge om de skal utvise konduite eller om de skal forfølge. Med dette mener de en faktisk mulighet, men de mener også mulighet i betydningen en normativ evne. Det å kunne velge om de skal utvise konduite eller forfølge er en «rett» de har.

Som normativ ressurs er retten til å utvise konduite et produkt av en rekke sosiale relasjoner ordensbetjentene står i, overfor overordnede, kolleger, påtalejurister og publikum, og det er i slike relasjoner at innhold og rammer for retten til å utvise konduite finner sin form.⁷²⁵

Betjentene mener at det ikke finnes særlig med formelle regler om det å utvise konduite,⁷²⁶ men det er også flere som ikke vet om det finnes formelle regler.

Det er først og fremst uformelle normer som definerer konduite som en normativ ressurs. Hva denne normative ressursen gir betjentene av rettigheter og plikter kan variere en god del fra sted til sted og fra person til person.

Selv om normene for konduite kan variere med sted og person, er det likevel mye felles i det betjentene forteller om innholdet og omfanget av retten til å utvise konduite. Alle gir uttrykk for at kjerneområdet for konduite er «mindre alvorlige straffbare handlinger», slik som trafikkforseelser, ordensforstyrrelser og forseelser mot

⁷²⁵ Se i samme retning Finstad (2000) s. 188.

⁷²⁶ Dette sammenfaller med funn i flere tidligere studier, se for eksempel Zedner (2004) s. 129.

offentlig tjenestemann. Men hva som er en mindre alvorlig straffbar handling er ikke alltid helt klart i det betjentene forteller, og på noen punkter gir de uttrykk for ulike syn. Særlig gjelder dette narkotikalovbrudd, der enkelte betjenter gir uttrykk for at det er helt uaktuelt å ikke anmelde selv den minste brukerdose, mens andre har nærmest motsatt oppfatning, altså at de relativt ofte utviser konduite på en brukerdose eller to.

Selv om oppfatningene om hva som er absolutte grenser for når man kan utvise konduite både kan fremstå som vage og alle betjentene ikke er helt samstemte om hvor de går, gir alle uttrykk for at det er en del handlinger som det er helt uaktuelt å utvise konduite på, særlig grove krenkelser av liv, legeme og helbred og grove vinnings- og narkotikaforbrytelser.

Men selv om man befinner seg innenfor grensene for retten til å utvise konduite vil det likevel kunne komme en del relative grenser, slik som lokale føringer. På forberedte aksjoner, slik som trafikkontroller, utvises det ikke konduite. Det gjøres heller ikke på «Prosjekt skolestart», eller på enkeltstående aksjoner mot bestemte typer kriminalitet, for eksempel lommetyverier.

Kapittel 15 «Skal du ta alt du ser dønn seriøst, får du ikke gjort annet»: profesjonsmoralsk skjønnsutøvelse I

15.1 Generelt om profesjonsmoralske vurderinger og knappe ressurser

De fleste forstår at politiet ikke har ressurser til å forfølge absolutt alle straffbare handlinger de blir kjent med. Noen av betjentene sier at dette handler om å utvise konduite, mens andre mener at dette uttrykket brukes om åpnere og friere vurderinger. Flere har ikke så klare oppfatninger om dette.

Uansett om betjentene ikke alltid har så bevisst forhold til slike nyanser, er det klart at de ofte lar være å forfølge straffbare forhold av hensyn til knapphet på ressurser, og at spørsmål om ressurser ofte stiller betjentene overfor ulike typer vurderinger. I dette kapitlet skal de mest fremtredende typene av forhold hvor betjentene stilles overfor slike vurderinger presenteres og analyseres, før oppmerksomheten i neste kapittel rettes mot de situasjoner hvor knapphet på ressurser kommer mer i bakgrunnen eller ikke er noe tema i det hele tatt i betjentenes vurderinger.

15.2 Spørsmål om ressurser på institusjonelt nivå

15.2.1 Politimesterens styringsverktøy

I intervjuene og under observasjonen ble betjentene spurt om de mener at deres rettshåndhevelse påvirkes av hvordan politiet i dag er organisert, og om bruk eller ikke bruk av konduite påvirkes av overordnedes rammer, instruksjoner og ledelse. Alle hadde oppfatninger om disse spørsmålene, og mente at slike forhold på ulike måter spiller inn på deres rettshåndhevelse generelt og på spørsmålet om konduite spesielt.

Spørsmålet om hvordan ressurser og prioriteringer kan virke inn på slike vurderinger henger også sammen med hvilke ressurser politimyndighetene sentralt og lokalt tilfører ordenspolitiet, og hvordan de styrer bruken av ressursene. Dette reiser en del vanskelige spørsmål om forholdet mellom prioriteringer og i hvilken grad de påvirker betjentenes vurderinger i konkrete situasjoner.

Når det gjelder forholdet mellom overordnede styringer og ressursprioriteringer er det særlig ett tema som kommer opp i samtalene med betjentene, og det er «Politimesterens styringsverktøy» («PSV») og måltall. Når dette temaet kommer opp

er det i form av at de fleste betjentene gir uttrykk for en generell skepsis til bruk av måltall i ordenstjenesten.⁷²⁷

I. Generelt om styring gjennom måltall

For de fleste betjentene handler det om en skepsis til at det å måle ordenstjenesten på denne måten fører til at det blir for mye fokus på kvantitet fremfor kvalitet, og at det ikke er mulig å måle resultatene eller effektene av ordenstjenesten. Betjent Andersen var en erfaren og reflektert betjent. Da jeg spurte om politimesterens styringsverktøy og måltall er noe betjenter har i tankene under ordenstjenesten, svarte han:

[...] Nei, tvert imot, det er heller en kilde til frustrasjon tror jeg, på veldig mange nivå. Fordi det sier så lite om utførelsen av tjenesten, det blir et mas rundt måltall, uten å se mye på hva som er det reelle innholdet i det da. For eksempel er det mange som synes det er helt tåpelig at liksom et måltall for publikumstrygghet er antall anmeldelser etter 350, det blir veldig sånn paradoksalt, så blant tjenestemenn generelt så tror jeg at de måltallene... i alle fall i vår enhet så var det sånn at lederen tidligere var veldig til å referere til måltall da og gikk gjennom dem nærmest månedlig på parole og sånn, men det måtte han bare slutte med, for det endte med veldig mye frustrasjon og veldig mye, rett og slett konflikt rundt det, nærmest. Fordi tjenestemennene følte det urettferdig å bli målt på en måte som ikke sa noe om innholdet i den jobben de gjorde.

Betjent Christiansen uttrykte seg enda skarpere:

Jeg: Hva er ditt generelle inntrykk av hvordan dine kolleger oppfatter dette med måltall?

Christiansen: Som en vits.

Jeg: Som en vits?

Christiansen: Ja.

⁷²⁷ Dette ser ut til å sammenfalle med det Christin Thea Wathne fant i sin studie, se Wathne, Christin Thea (2015). *Som å bli fremmed i eget hus: politiets opplevelse av mening og motivasjon i lys av nye styringssystemer*, Phd-avhandling, Juridisk fakultet, Universitetet i Oslo.

Jeg: Hvordan da? Kan du si litt...

Christiansen: Altså, jeg kunne klart å kontrollere 500 biler i måneden uten problemer... Du har jo taushetsplikt så da kan jeg fortelle sannheten...

Jeg: Jaja, for all del...

Christiansen: Politiet bør ikke måles på tall [...] Dette med måltall blir bare verre og verre. Det begynte egentlig bare med trafikk. Så fikk vi noe som av en eller annen merkelig grunn heter «publikums trygghetsfølelse», noe som ikke har noe med publikum å gjøre i det hele tatt [...]

Slik fortsatte vi å snakke om måltall, og Christiansen uttrykte seg hele veien sterkt kritisk til bruk av måltall i ordenstjenesten. Denne generelle skepsisen kom til uttrykk hos flere betjenter også under observasjonen.

II. Betydningen for skjønnsutøvelsen

Selv om flere slik gir uttrykk for et negativt syn på styring av ordenstjenesten gjennom måltall generelt, er et annet spørsmål om denne styring har betydning for de konkrete vurderinger i rettshåndhevelsen, for eksempel i vurderinger av om en sannsynlig straffbar handling skal forfølges eller ikke. Dette var det delte meninger om blant betjentene. Noen sa at det er mest overordnede som forholder seg til måltall, mens de operative har et mer indirekte forhold til dette.

Noen hevdet sterkt at det har en del å si, mens andre mente sterkt det motsatte. Betjent Berntsen og betjent Nilsen var blant de som mente at det klart hadde noe å si. Berntsen fremhevet for eksempel at kravet om antall kontrollerte kjøretøy ville kunne gå ut over skjønnsutøvelsen:

Det er klart at står du på [et sted i en by] og skal ha så mange kontrollerte som mulig så må du ha færrest mulig reaksjoner, for ellers så synker jo antallet kontrollerte, som du først og fremst er ute etter...

Men verken betjent Davidsen, betjent Eriksen eller betjent Karlsen mente at det hadde noe særlig innvirkning på skjønnsutøvelsen. Karlsen sa for eksempel at:

Jeg tror ikke dette har så mye å si for den vurderingen vi gjør der og da. [...].

Selv om de fleste var generelt skeptiske til måltall var det altså noe ulike oppfatninger om hva dette har å si for betjentenes mulighet til å utvise konduite. I enkelte situasjoner kan det ha noe å si, for eksempel «dersom en patrulje blir kommandert til å skrive flest mulig forenklete forelegg for å få opp tallene», som en betjent sa under observasjonen. Eller som en annen sa: «Vi blir presset på måltall. Vi får kjeft om vi ikke sjekker biler etter narkotika. Det er klart det vil kunne spille inn». Mens andre mente at det ikke påvirket deres konkrete vurderinger av om straffbart forhold skal følges i særlig stor grad.

15.2.2 Forholdet til etterforskningsavdelingen

De forhold ordensbetjentene anmelder vil etter hvert havne på etterforskningsavdelingen. På små steder vil det kunne være mer slik at det er de samme tjenestemenn og -kvinner som både utfører ordensoppgaver og som senere må stå også for etterforskningen.

Forholdet til etterforskningsavdelingen og til etterforskningen var noe flere betjenter tok opp som noe som kan spille inn på vurderinger av om det skal utvises konduite eller ikke. For de fleste handler dette om ressurser: etterforskerne har svært mange saker å behandle, og de må prioritere. Betjent Gjertsen fremhevet blant annet dette som en mulig årsak til konduite. Det samme gjorde flere betjenter under observasjonen. For enkelte er oppfatninger om at «etterforskningsavdelingen har så mye å gjøre at dette bare vil bli henlagt» av betydning når de skal vurdere om en observert straffbar handling skal forfølges eller ikke. I observasjonsloggen har jeg under en vakt notert at en divisjonsleder sa:

[...] hensyn til etterforskningskapasitet spiller absolutt inn på bruk av konduite, for de har mye å gjøre.

Under en annen vakt fortalte to betjenter om at det utvises konduite på bruk og besittelse av narkotika fordi man har erfaring med at det fra etterforskningsavdelingen blir gitt uttrykk for at slike saker vil bli henlagt, særlig av kapasitetsårsaker.

Men ikke alle betjentene mente at hensyn til etterforskningsavdelingens kapasitet spiller særlig inn på om de utviser konduite eller om de skriver en anmeldelse.

En betjent sa for eksempel under observasjonen at:

Kanskje vurderinger av bevisets stilling kan spille noe inn på konduite eller ikke, men det er lite kultur for å la seg påvirke av hva etterforskning vil si.

Som ved betydningen av måltall, deler betjentene seg altså også når det gjelder spørsmålet om hensyn til etterforskningsavdelingen har noe å si for deres konkrete vurderinger av om et sannsynlig straffbart forhold skal forfølges eller ikke.

15.2.3 Operasjonssentralen

Operasjonssentralene oppgis av flere betjenter som en faktor som på ulike måter kan ha betydning for prioriteringer og ressursbruk. Operasjonssentralen kan påvirke beslutningene om å forfølge eller ikke forfølge et forhold på flere måter. I intervjuene var det flere som sa at de mente at operasjonssentralen kunne ha noe å si i de største byene, mer enn på mindre steder.

Kanskje særlig på større steder foretar operatørene på operasjonssentralen selv en vurdering av hva som skal prioriteres og i hvilken rekkefølge, når det gjelder henvendelser som kommer inn til politiet. En divisjonsleder med erfaring som operatør fra operasjonssentralen i Oslo sa for eksempel:

Man vet at det for eksempel kjøpes og selges narkotika over hele Oslo hele tiden. Operasjonsleder foretar en vurdering der og da. Det må også være noen ledige patruljer til enhver tid.

Jeg forstår divisjonslederen slik at operatørene vet om at det typisk omsettes narkotika på ulike steder i Oslo, men på grunn av begrensede ressurser må dette ses i lys av at det også vil kunne komme andre typer av oppdrag. Alle patruljene kan ikke settes inn på kun pro- eller reaktive søk etter narkotika.

Uansett om det er på et stort eller noe mindre sted kan operatørene gi råd til de operative og de operative kan også noen ganger ønske slike råd fra operatørene.

Noen ganger kan det bli diskusjoner mellom operatøren og betjentene på stedet. Det kan for eksempel være ulike oppfatninger mellom operasjonssentralen og patruljen på stedet om hvordan et oppdrag skal løses. Betjent Gjertsen fortalte at da er det operasjonsleder som har siste ordet. Da gjelder ordreinstruksen, mente han. Ifølge Gjertsen er det likevel sjelden at en slik uenighet forekommer eller kommer på spissen.

Selv om det er kontakt mellom operasjonssentralen og patruljene på stede på ulike måter, går det likevel igjen hos de fleste betjentene at operasjonssentralen ikke har særlig betydning for selve vurderingen om forfølgning eller ikke. Det overlates normalt til betjentene på stedet å ta den endelige avgjørelse i dette spørsmålet.

15.2.4 Lokal styring og prioriteringer

Det gjennomgående hos de aller fleste betjentene jeg snakket med i intervjuene og under observasjonen var at det ikke finnes særlig føringer verken fra sentralt eller lokalt hold når det gjelder konduite. Men som nevnt ovenfor i kapittel 14 kan også lokale styringer av ressurser i noen tilfeller få betydning for betjentenes konkrete vurderinger av om det skal utvises konduite eller ikke.

Dette kan være slik som mer eller mindre formaliserte føringer fra ordenssjef eller divisjonsledere om hva som skal *prioriteres* i en kortere eller lengre periode, og som kommuniseres for eksempel på paroler. Dette vil kunne virke inn på hvorvidt betjentene er villige til å utvise konduite eller ikke i konkrete situasjoner. Det man får beskjed om å prioritere vil man da typisk være mindre tilbøyelig til å la gå en periode, mens man kanskje lettere vil kunne se gjennom fingrene på andre typer forhold, som da får lavere prioritet.

Dette vil som vist kunne komme til uttrykk i at lokale ordenssjefer og/eller divisjonsledere gir mer eller mindre klart uttrykk for at man generelt eller i bestemte perioder skal prioritere å nå bestemte *måltall*. Men som vist er det samtidig flere betjenter som mener at dette ikke har spesielt mye å si for deres konkrete vurderinger av om de skal utvise konduite eller ikke.

Under observasjonen var det som tidligere nevnt flere som nevnte at lokale *prosjekter* kan ha en del å si for deres vurderinger. «Aksjon skolestart» og aksjoner mot lommetyverier ble særlig nevnt som eksempler på lokal styring som i perioder gjorde at man ble lite åpen for å utvise konduite på de straffbare handlinger som var gjenstand for fokus i disse aksjonene. Betjent Gjertsen nevnte også at det kan komme føringer på innskjerping av konduite, for eksempel fordi noen mener at det har sklidd ut med konduite på bestemte typer lovbrudd.

I Oslo politidistrikt har det blitt utviklet såkalte «*tiltakskort*». Dette er noen enkle laminerte kort som betjentene kan bære med seg ute på patrulje, og som beskriver regler, retningslinjer og prosedyrer på en del typiske hendelser som patruljene kan komme ut for. Dette kan også ses som en form for lokal styring. Og som en betjent sa

under observasjonen, kan slike tiltakskort til en viss grad kunne bidra til en noe mer lik praksis på de områdene disse kortene er laget.

15.3 Ressurser og prioriteringer på gateplan

15.3.1 Lovbruddets hyppighet og mengde

Et av de mest iøynefallende eksempler på at ressurser spiller inn i vurderingen av om et sannsynlig straffbart forhold skal forfølges eller ikke, er forbundet med forholdet mellom politiets ressurser og mengden og hyppigheten av observerte rettsbrudd. Enkelte straffbare handlinger er så utbredte, forekommer nærmest hele tiden og observeres av betjentene så hyppig at det så å si er selvsagt at det verken er ressurser til å gripe inn overfor alle forholdene eller til å forfølge dem strafferettslig. Det er her en sammenheng mellom de forhold som gjerne regnes som «mindre alvorlige» eller «bagatellmessige» og deres utbredelse og hyppighet. Forhold som betjentene observerer svært hyppig regnes antagelig også av mange som «bagatellmessige».

Fra betjentenes perspektiv er dette forbundet med et utvalg handlinger, på de samfunns- og livsområder ordenspolitiet typisk kommer i kontakt med. Den hovedtype som flest betjenter fremhever er trafikkforseelser. Ordenspolitiets bilpatruljer ferdes i trafikken hver dag, hele året og trafikk blir med det et livsområde betjentene kommer i intim kontakt med hele tiden. Vegtrafikk er et samfunnsområde som er gjennomregulert og til dels svært detaljert.

Noen sier at de er noe usikre på om det kan kalles konduite, men i trafikken er det en rekke hendelser som aldri blir forfulgt fordi patruljene for eksempel bare kjører forbi bilførere som kjører litt for fort, ligger litt for nærme forankjørende, som kom til å kjøre delvis på rødt lys eller lignende. Men alle betjentene forteller at dette skjer ofte.

Når man så ofte lar trafikkforhold gå uten å i det hele tatt gripe inn, oppgir de fleste at dette handler om at trafikkforseelser er så utbredte og forekommer så hyppig at man ikke har sjanse til å reagere på alt man ser. Om man skulle forsøke så ville man ikke fått gjort noe annet enn å forfølge trafikkforseelser. Som betjent Christiansen sa:

Skal du ta alt du ser i trafikken dønn seriøst, får du ikke gjort annet.

En annen dimensjon ved dette kom frem i intervjuet med betjent Davidsen, som fortalte om at det at mange biler kjører i samme fart og hvor dette er over fartsgrensen, så vil det være nesten umulig å gjøre noe med det. Man vil blant annet lage køer og hindre trafikkflyten på en måte som etter hvert blir problematisk, mente han.

Andre typer rettsbrudd som betjentene observerer svært hyppig er forbundet med uteliv i helgene, slik som drikking på offentlig sted, urinering på offentlig sted, bråk i gaten mv. Buvik (2014) ser ut til å ha funnet noe av det samme som er omtalt ovenfor, når det gjelder også denne type lovbrudd:

[...] Both public drinking and public urination are forbidden, and throwing a bottle could also be seen as public nuisance. It was a dangerous situation, because many intoxicated adolescents ran out into the busy street. The officers did not do anything, although they clearly showed (by laughing) that they were aware of the situation. It seems that they were overwhelmed by the situation. In an interview, another officer said, “To clean up the overserving, drinking in public, and urinating, I could do that all the time [...]”.⁷²⁸

Men hyppighet og mengde kan også være forbundet med andre typer straffbare handlinger, for eksempel narkotika. Som en betjent sa under observasjonen:

Det har ikke noen hensikt å lage sak på narkomane, de har alltid narkotika i lommene.

Lignende argumentasjon kom frem hos en annen betjent under observasjonen som fortalte om en «narkoman dame» som hadde hatt en sprøyterest på seg, og som han ikke skrev på, fordi det «ikke hadde noen hensikt».

En annen side ved dette er at omfanget av lovbrudd kan bli så omfattende og faretruende at betjentene blir nødt til å prioritere å løse problemene ordensmessig. Under observasjonen ga en betjent et eksempel på dette, forbundet med hendelser under et russetreff. Da hadde betjenten vært med på at man måtte prioritere ordensløsninger fordi man ikke kunne dra fra stedet på grunn av anspent stemning og fare for slagsmål. Man blir nødt til å la en del av de straffbare handlinger som observeres passere og heller løse det verste med bortvisninger, som han sa. Eller som betjent Andersen sa:

⁷²⁸ Buvik (2014) s. 6.

I de mest kritiske periodene må en altså rett og slett ha fokus 360 grader rundt seg, sånn at du har ikke anledning til å slå ned på ting der og da, og da kan vinduet være lukket.

Flere betjenter fortalte at kombinasjonen av lovbruddenes mengde og faregrad i noen tilfeller vil kunne føre til at man rett og slett må la det straffbare ved disse eller andre straffbare handlinger i situasjonen passere, og at man med det også i en del tilfeller heller ikke får mulighet til å plukke opp igjen tråden når situasjonen er under kontroll. Noen straffbare handlinger forsvinner i kampens hete, så å si.

Eller det kan være at betjentene er så få og de som utfører lovbruddene er så mange at betjentene ikke har nok gjennomslagskraft, som en betjent sa under observasjonen. Dette kan for eksempel være i forbindelse med masseslagsmål eller drikking på offentlig sted. De må rett og slett bare la en del av de straffbare handlingene passere.

15.3.2 Å «binde opp» patruljer

Et annet forhold som kan spille inn i vurderingen av om et sannsynlig straffbart forhold skal forfølges, er forbundet med det å «binde opp» patruljer. I utgangspunktet er det operasjonssentralen som har den samlede oversikt over hvor mange og hvilke patruljer som er tilgjengelig i et politidistrikt til enhver tid. Operasjonssentralen vil som nevnt hele tiden måtte vurdere hvordan patruljene skal disponeres i forhold til oppdragene og den totale oppdragsmengden. Likevel kom det særlig under observasjonen noen ganger frem at betjentene selv ikke ville prioritere å gripe inn overfor et forhold fordi de ikke ville «binde seg opp» der og da. Dette ble forklart på noe ulike måter, men de fleste viste til at det bør alltid være tilgjengelige ressurser om noe skulle skje.

Et tema nært forbundet med dette er mulige konsekvenser av å «dra inn for å skrive». Om en patrulje observerer et straffbart forhold, for eksempel drikking av alkohol på offentlig sted eller urinering på offentlig sted, vil det å stanse og gå ut for å prate med gjerningsperson legge beslag på denne patruljen i kortere eller lengre tid. Dersom forholdet skal forfølges strafferettslig må betjentene skrive en anmeldelse. Enkelte ganger kan dette gjøres senere. Betjentene får personalia og forklaringer der og da og følger så opp med anmeldelse på slutten av vekten eller neste dag. Men noen ganger bør anmeldelse skrives der og da og de involverte må kanskje av ulike årsaker tas med til politistasjonen eller arresten. Det vil i så fall kunne legge beslag på denne patruljen i

flere timer. «Å dra inn for å skrive» betyr én patrulje borte fra gata, og én bil mindre til å forebygge, som en betjent sa under observasjonen.

Dette kan være et tema midt i en stor by som Oslo, men også ute på landet. Spørsmålet for betjentene i slike situasjoner kan blant annet være når på døgnet det er, og om det kan vente, slik at det skrives senere. Dersom det skjer like før utestedene stenger på en fin og varm sommerkveld, for eksempel natt til søndag i Oslo sentrum, vil betjentene kunne se det straffbare forholdet opp mot betydningen av å være tilgjengelig andre steder når store folkemengder kommer ut fra utestedene, gjerne svært berusede. Om man blir «bundet opp» med en «bagatellsak» vil man for eksempel ikke kunne være særlig synlig andre steder, som for eksempel utenfor utesteder når de stenger, og man vil heller ikke være tilgjengelig for å kunne forebygge og stanse voldsepisoder, som erfaringsmessig lett kan utvikle seg i slike sammenhenger. Også Buvik (2014) fant lignende hensyn forbundet med alkohol og urinering i Oslo.⁷²⁹

15.3.3 Forhold som gjør at man må prioritere

Foruten sakstyper er det enkelte situasjonstyper hvor betjentene mener at det i alminnelighet både kan åpnes for konduite, men også hvor det gjerne bør gjøres, særlig fordi politiet på stedet bør eller må prioritere andre ting. Dette kan særlig ha mye å gjøre med ressursituasjonen. Flere betjenter gir uttrykk for at dersom det er snakk om et mindre alvorlig forhold, bør det nedprioriteres dersom det for eksempel er en særlig hektisk vakt med mye som skjer (for eksempel natt til lørdag eller søndag), og ressursene er begrensede. Som betjent Berntsen sa:

Noen ganger blir folk kjørt inn relativt tidlig fordi vi har lite påtrykk av andre ting, og har han forbrutt seg i forhold til politiloven paragraf åtte eller ni for eksempel, og ikke etterkommet pålegg, så kjører vi han inn. Andre ganger så har du folk som er helt umulige, som egentlig hadde fortjent å inn for flere forhold, men så blir du nødt til å rushe videre til en trafikkulykke eller en hjemmевoldssak eller noe sånt...

Er det bare et fåtall patruljer tilgjengelig en lørdagskveld like før utestedene stenger, og en patrulje prioriterer å engasjere seg i for eksempel en mindre trafikkforseelse, vil det legge beslag på denne patruljen på et tidspunkt hvor det erfaringsmessig vil kunne

⁷²⁹ Ibid.

oppstå flere alvorlige hendelser andre steder. Skulle politipatruljen bruke tid på å skrive anmeldelse og gjennomføre straffeprosessuelle tiltak på et mindre forhold, vil det bety at patruljen påvirker politiets evne til å beskytte borgerne og reagere mot mer alvorlige forhold i byen eller på stedet som helhet i ganske betydelig grad, samtidig som de setter de andre kollegene som er ute i en vanskelig ressursituasjon, idet disse kanskje må håndtere alvorlige hendelser med små ressurser.

Også forholdet mellom tilgjengelige mannskaper på tjenestestedet og det kriminelle forhold som skal forfølges kan være en faktor som kan spille inn på om et straffbart forhold blir forfulgt eller ikke. En betjent fortalte for eksempel om en situasjon på et lite tjenestested i Nord-Norge, hvor det bare var han selv som var tilgjengelig politibetjent. En gang utviklet det seg en slåsskamp på et serveringssted med mange involverte. Betjenten fortalte at han hadde mer enn nok med å prøve å få stanset slåsskampen og ikke hadde mulighet til å følge opp de enkelte involverte etterpå. Folk spredte seg og dro fra stedet og det var ikke mulig for ham å følge etter for å få personopplysninger og slik at han kunne skrive anmeldelse.

Et av de forhold som ble fremhevet av flere betjenter er forbundet med forholdet mellom tjenestestedets geografi og tilgjengelige ressurser. I flere politidistrikt kan avstandene være store og politiressursene begrensede. Flere av betjentene fortalte om at disse forholdene kan medvirke til at straffbare forhold ikke forfølges. For eksempel kan lange avstander mellom åsted for en handling og politistasjonen eller arresten spille inn i vurderingen av om et forhold skal forfølges eller ikke. «Det er en form for «påtvunget konduite»», som en kvinnelig betjent sa under observasjonen. Poenget hennes, som for flere andre, er at er det langt til arresten og lite ressurser tilgjengelig, så vil det i en del tilfeller bety at betjentene lar mer bagatellmessige forhold gå, rett og slett fordi det ville legge beslag på det som kanskje er den eneste patruljen i distriktet på denne vekten, og skulle det da skje noe mer alvorlig vil patruljen kunne risikere å befinne seg langt unna. I noen tilfeller må forfølgning nedprioriteres fordi ressursene er så få at det å avse en patrulje for å kjøre helt til stasjonen eller arresten med en mistenkt eller siktet vil gå ut over sikkerhet og orden. Man kan rett og slett ikke bruke ressurser på dette.

Et annet eksempel på at antallet betjenter har betydning for om forhold blir forfulgt eller ikke, er forbundet med situasjoner hvor gjerningspersonene er tallmessig overlegne og det ikke nytter å engasjere seg i konfrontasjoner, typisk ved slagsmål. En betjent med erfaring fra ordenstjeneste både i Oslo og Nord-Norge fortalte for eksempel at man brukte «mye mer konduite» i Nord-Norge, rett og slett fordi man var

så få at man ikke hadde gjennomslagskraft nok, for eksempel ved slagsmål, som kan utarte seg til masseslagsmål.

Endelig kan det hende at observerte handlinger ikke bli forfulgt rett og slett fordi man enten er på vei til et annet oppdrag som må prioriteres, eller fordi man må avbryte en kontakt med gjerningspersoner av samme årsak. Det kan være flere grunner til at noe annet må prioriteres, men ofte fordi det kommer melding om situasjoner hvor liv og helse står på spill, og da droppes det meste annet.

15.3.4 Status blant kolleger

I intervjuene sa ikke noen av betjentene særlig mye om at deres vurderinger av forfølgning eller ikke forfølgning kunne ha noe med den status enkelte typer lovbrudd har blant kollegene. Men under observasjonen så jeg noen ganger at dette så å si var et tema som lå like under overflaten. Et særlig tydelig eksempel på dette var forbundet med en del trafikkforseelser eller forhold som bare er gebyrbelagt. Denne hendelsen fra observasjonen gir et dekkende bilde av noe jeg opplevde enkelte ganger:

Vi møter en bil som har litt dårlig lys. Betjentene mener at den ser litt mistenkelig ut. De stopper bilen og går ut for å snakke med sjåføren, en mann. De finner ikke noe særlig på ham, bare et forhold av arbeidsrettslig art eller noe slikt. De lar ham gå. Jeg tenker at her kunne de vel ha skrevet gebyr på grunn av manglende lys. [...]. Vi kjører deretter mot en adresse der det tidligere har vært avdekket oppbevaring og bruk av narkotika. På veien møter vi en ny bil uten lys, men betjentene kjører bare videre. Jeg sier: «Nytt eksempel på konduite?». De ler litt og den mannlige betjenten sier noe sånt som at: «Ja kanskje jeg skal begynne å kalle det for det!». Jeg spør hva de vil kalle det da. Den mannlige betjenten sier at «jeg vil kalle det at vi er på vei til et annet oppdrag». Så sier han at «hadde det vært mer status blant kolleger med slike oppdrag hadde jeg kanskje snudd og forfulgt bilen, men slik det er nå er det lite status – det er mye mer «kred» med narkotikasaker».

Jeg synes denne uttalelsen er interessant. Selv om ingen av betjentene altså sa særlig om lovbruddets status blant kolleger, ser det her ut som om denne betjenten gir uttrykk for at for enkelte kan dette likevel være en drivkraft i vurderingen av om et lovbrudd skal forfølges eller ikke.

15.4 Sammenfatning

Allerede Lipsky (2010) fremhevet at politiets begrensede ressurser påvirker deres vurderinger og valg.⁷³⁰ En betydelig mengde av de sannsynlig straffbare forhold betjentene blir kjent med forfølger de ikke fordi de vurderer å ikke ha ressurser selv, eller de anser knappe ressurser på andre måter som et argument for å ikke forfølge.

Det er flere forhold som gjør at betjentene av slike årsaker lar være å forfølge et straffbart forhold. Flere gir uttrykk for en generell skepsis til PSV i ordenstjenesten, men det er noe ulike oppfatninger om hvilken betydning krav om måltall har for betjentenes vurderinger av konduite eller ikke. Noen mener at det kan ha noe å si, slik at man for eksempel kan bli mer tilbøyelige til å skrive på bestemte typer kriminalitet for å få opp måltall, fordi den lokale ledelsen har sagt at dette nå skal prioriteres – og med det en tilsvarende lavere list for å prioritere ned andre typer kriminalitet. Andre mener at forventninger om å nå måltall har lite å si for spørsmål om konduite. Dette er uansett overlatt til den enkelte betjent å vurdere, ifølge disse betjentene.

Selv om det er noe ulike oppfatninger om hva hensyn til etterforskningsavdelingens kapasitet har å si for betjentenes vurderinger av om et forhold skal forfølges eller ikke, er det flere som mener at det spiller inn i deres vurdering. Flere betjenter sier at de flere ganger har latt være å forfølge et forhold for eksempel i trafikken eller en brukerdose cannabis, fordi de «vet» at saken bare vil bli henlagt eller at de vil bli møtt med negative reaksjoner fra etterforskerne. Operasjonsentralen vil foreta prioriteringer av ressurser når det gjelder oppdrag de får inn og som de kommuniserer ut til patruljene, men ut over det sier de fleste betjentene at operasjonsentralene ikke har så stor betydning for den konkrete vurdering som foretas ute på stedet. Også lokal styring av ressurser vil kunne ha noe å si for betjentenes vurderinger, for eksempel gjelder dette at lokale ledere kan bidra til å sette press på at man skal nå bestemte måltall. Dette kan ifølge noen betjenter ha noe å si for hva de operative betjentene prioriterer, i alle fall i perioder. Andre betjenter mener at dette ikke har så mye å si. Også lokale prosjekter av kortere eller lengre varighet vil kunne ha noe å si for betjentenes vurderinger av om et straffbart forhold skal forfølges formelt eller ikke.

Selv om slike institusjonelle ressursforhold kan spille inn på vurderingen av om et forhold skal forfølges eller ikke, spiller nok konkrete ressursprosjekt på gatenivå en vel så stor rolle for betjentenes vurderinger og valg i det daglige. Her er det flere typer

⁷³⁰ Se Lipsky (2010) s. 29 f.

forhold som fremstår som viktige for betjentene, hvor særlig de straffbare handlingenes hyppighet og omfang og ønsker om ikke å «binde opp» patruljer er særlig fremtredende i datamaterialet. Særlig trafikkforseelser observerer betjentene under sine egne bilpatruljer så hyppig at det til tider ville ha ført til at de knapt hadde kommet videre om de skulle reagere på alle forhold de observerer. «Vi ville knapt kommet ut av porten om vi skulle skrive på alt vi ser i trafikken», som en betjent sa under observasjonen. Ønsket om ikke å binde opp patruljer ser i flere tilfeller ut til å henge sammen med ønsker om å prioritere ordensfunksjoner foran formell strafforfølgning, slik som å være til stede utenfor utesteder idet de stenger, for å avverge og stanse vold. Men også flere andre typer lokale ressursproblemer vil kunne påvirke betjentenes vurderinger, slik som hvor langt det er til arresten og hvor mange patruljer som er tilgjengelig, samt hvilken status en type lovbrudd har i tjenestemiljøet.

Kapittel 16 «Da tenker jeg at han har lært, og det holder for meg»: profesjonsmoralsk skjønnsutøvelse II

16.1 En profesjonsmoralsk helhetsvurdering

Verken i intervjuene eller under observasjonen var det politiets ressurser betjentene først og fremst ville snakke om da jeg ba dem snakke om konduite. Det var selve spørsmålet om hva de «skriver på» og hva de «ikke skriver på», og hvor det *ikke* primært er ressurser som er problemet, som de var interessert i og ville snakke om. Det er dette som utgjør kjernen i konduite som profesjonsmoralsk skjønnsutøvelse.

Betjentene forteller om en rekke mer konkrete typer hensyn som har påvirket eller typisk vil kunne påvirke denne skjønnsutøvelsen. Enkelte forteller for eksempel at de har latt være å anmelde forhold av hensyn til gjerningspersonen, kanskje på grunn av vedkommendes livssituasjon og sympati eller medfølelse med vedkommendes situasjon. Eller motsatt forteller noen at de har anmeldt fordi de ble irritert, lei eller forbannet på gjerningspersonen. I andre tilfeller har det vært hensynet til hva et straffbart forhold på «rullebladet» ville bety for en gjerningsperson i fremtiden, som veier særlig tungt. Atter andre ganger kan flere slike hensyn spille inn i vurderingen, sammen med helt andre typer argumenter.

Selv om enkelte typer hensyn går igjen i betjentenes profesjonsmoralske vurderinger, er det altså et vesentlig trekk i det betjentene forteller at det sjelden er kun én type hensyn som er avgjørende i vurderingen, og at flere hensyn ofte inngår i komplekse forbindelser med hverandre i vurderingene. I dette kapitlet skal disse hensynene presenteres, analyseres og drøftes. Av analytiske årsaker vil de hovedhensyn betjentene forteller om måtte bli drøftet hver for seg, men dette må altså ikke tildekke det forhold at spørsmålet om det skal utvises konduite eller ikke, som regel er basert på en helhetsvurdering hvor flere av de hensyn som skal drøftes i det videre spiller sammen på flere ulike og til tider ganske komplekse måter.

16.2 Gjerningspersonens fremtoning, status og livssituasjon

I det en betjent observerer noen som ser ut til å begå eller har begått en straffbar handling, er det klart at betjenten gjør seg opp en formening om hvem den sannsynlige gjerningspersonen er, og forbinder dette med slikt som gjerningspersonens *fremtoning og utseende, alder, borgerskap og tilholdssted*, men også vedkommendes *livssituasjon* mer generelt. I vurderingen kan en betjent velge å fokusere mye på slike forhold og tillegge dem stor vekt, eller de kan inngå som momenter i samspill med flere

vurderingselementer, for eksempel slik at personens livssituasjon ses i lys av vedkommendes handling.

Når det gjelder betydningen av slike forhold, må det likevel skilles mellom den betydning slike forhold har for betjentenes tilbøyelighet til å *stoppe, kontrollere* eller *sjekke* personen på den ene siden, og betydningen de har i *selve vurderingen av om forholdet forfølges formelt eller ikke* på den andre. Det må også skilles mellom forhold som observeres på oppdrag betjentene har fått tildelt fra operasjonssentralen og de som de selv oppdager utenom dette. Det er nemlig forskjeller her.

I intervjuene og under observasjonen var jeg først og fremst fokusert på selve vurderingen av om det skal utvises konduite eller ikke og hva betjentene i denne forbindelse legger mest vekt på. Men mitt generelle inntrykk, særlig fra observasjonen, er likevel at ved forhold betjentene observerer selv vil slikt som personers eller kjøretøys utseende, kunne ha noe å si for om man stopper personen eller kjøretøyet for en sjekk. Jeg var flere ganger med på å aktivt se etter og komme over kjøretøy som ifølge betjentene så mistenkelige ut og som de derfor mente måtte stoppes. Det ble i denne forbindelse sagt at det erfaringsmessig kunne være flere straffbare forhold knyttet til eiere av bestemte typer biler. Jeg var i mindre grad vitne til at personer med bestemte typer utseende, for eksempel mørkhudede, ble stanset av betjentene. Men dette skjedde også ved noen anledninger, for eksempel slik at personer som oppholdt seg bestemte steder og med afrikansk utseende ble identifisert som en gruppe betjentene var spesielt opptatt av å følge med på, dels på grunn av mistanke om ulovlig opphold, dels på grunn av en generell mistanke om ulovlig narkotikaomsetning i denne gruppen. Eller det kunne være personer som fremstod som romani, som flere betjenter noen ganger mente kunne være spesielt tilbøyelige til å drive med bestemte typer vinningskriminalitet.

Men når det kommer til selve vurderingen av om et forhold skal anmeldes eller ikke er det få betjenter som sier uttrykkelig at slike forhold som hvordan personen ser ut, om det er en mann eller dame eller hvordan han eller hun er kledd, har spesielt mye vekt. Det er ingen betjenter som for eksempel sier at dersom vedkommende ser sånn og slik ut, er kvinne eller mann, så er det et hensyn det blir lagt vekt på i vurderingen av om et forhold skal forfølges eller ikke.

Men selv om betjentene ikke selv fremhever slike forhold som særlig betydningsfulle, er det sannsynlig at de, bevisst eller ubevisst, kan ha betydning for betjentenes vurderinger. Det er en del av menneskets naturlige og psykologiske forutsetninger og mekanismer å foreta mer eller mindre bevisste bestemmelser og vurderinger av det vi

observerer. Ja, det kan være god grunn til å være varsom med å gjøre for skarpt skille mellom «det vi observerer» og våre tolkninger og vurderinger. Slike forhold er ikke bare biologiske og psykologiske, men har også betydelige sosiale elementer.

Selv om personens fremtoning og utseende ikke finnes som noen fremtredende hensyn i mitt materiale, er gjerningspersonens *sosiale status* tydelig til stede som et moment i det noen av betjentene forteller om deres vurderinger av om et straffbart forhold skal forfølges eller ikke. Igjen var det svært få av betjentene som uttrykkelig sa at spørsmålet om gjerningspersonens sosiale status, i betydningen sosial klasse eller anseelse, hadde noe å si i spørsmålet om konduite. Heller ikke under observasjonen var dette noe som tydelig pekte seg ut som vesentlige hensyn. Men det betyr ikke at det ikke er til stede i betjentenes vurderinger. Ved noen anledninger skinte det igjennom, så å si i forbifarten, at dette kunne ha en viss betydning. Betjent Christiansen snakket om en episode med en mann som urinerte på offentlig sted:

[...] nei, den karen her er en ordentlig mann. Jeg trenger ikke gi han plett på rullebladet bare fordi han har vært dum i fylla, en sånn bagatellmessig art som det var her [...].

Eller betjent Gjertsen som skulle fortelle om betydningen av gjerningspersonens handlemåte i spørsmålet om konduite, sa i den forbindelse:

[...] Ja, er det en «god borger» da, hvis man kan bruke det begrepet, som har gjort en bagatellmessig feil i trafikken og som på en måte uttrykker det da [...].

Noe senere i intervjuet sa Gjertsen at han normalt ikke liker å forfølge mindre alvorlige forhold, om det kan løses på andre måter; han liker ikke å plage «vanlige folk» med bagatellmessige saker, som han sa.

Jeg tolker Christiansen og Gjertsen slik at der gjerningspersonen oppfattes som «*en god borger*» heves terskelen for å forfølge, isolert sett.⁷³¹

Holmberg (1999) fant noe lignende i sitt materiale, forbundet med publikums status. Han fant at betjentene hadde utviklet en dikotomi mellom «Røvhullerne» og «Hr. og Fru Danmark»,⁷³² og at dette skjemaet hadde forholdsvis stor betydning for

⁷³¹ Se også nedenfor betjenten som snakker om «ordentlig ungdom».

⁷³² Se Holmberg (1999) s. 95.

betjentenes vurderinger og valg. Holmberg ser i sitt materiale at slike kategoriseringer har mye å si for betjentenes skjønnsutøvelse («så vel social status som social information spiller en væsentlig rolle for de konkrete skøn, politiet træffer».⁷³³ Også Finstad (2000) finner at politiblikket eller «politilogikken» ofte handler om å skille mellom «kjenninger» og «publikum».

Selv om dette er en type hensyn som finnes også i mitt materiale, er det ikke så fremtredende som hos Holmberg og Finstad. Dette er noe mindre fremtredende i mitt materiale. Det kan kanskje skyldes at min studie har hatt et snevrere perspektiv: fokus har vært på den polisiære rettshåndhevelsens grunnspørsmål, og der trer slike spørsmål noe mer i bakgrunnen hos mine informanter. Dette ser for øvrig ut til å være i tråd med det også Finstad fant, nemlig at i spørsmål om å utvise konduite eller ikke trådte skillet mellom kjenninger og det generelle publikum i bakgrunnen.⁷³⁴

Et forhold som for så vidt ikke trenger ha noe med den sosiale status til personen å gjøre, men som likevel nevnes her, er at dersom betjentene finner at en person finnes registrert med lignende forhold tidligere i politiets registre, vil dette for flere ha ganske mye å si for hvorvidt det denne gangen blir en formell forfølgning eller om det blir konduite. Flere sier at dette i alle fall gjelder dersom det viser seg at det i PO er registrert at vedkommende gjerningsperson tidligere har fått advarsler for samme type forhold. Da er det ifølge flere lite aktuelt å utvise konduite enda en gang.

Et annet forhold forbundet med gjerningspersonens sosiale status og samfunnstilknytning som går igjen hos flere, er betydningen av om personen er *lokal eller kommer fra et annet sted*. Flere av betjentene kommer i ulike sammenhenger inn på betydningen av om gjerningspersonen er kjent eller ukjent, i betydningen lokal eller fra et annet sted, særlig gjelder dette betjenter fra mindre tjenestesteder. Ifølge disse betjentene må det i vurderingen av om det skal utvises konduite eller ikke skilles mellom situasjoner hvor gjerningspersonen bor på stedet eller ikke. Betjent Andersen, som hadde en ledende stilling ved et lensmannskontor, sa for eksempel at:

[...] her må vi jo skille også da, mellom... altså vi har jo våre innbyggere som vi skal skape en relasjon til på en måte og oppdra, og så har vi da veldig mye tilreisende som kanskje bare er hos oss en gang eller to, og som [...] på en måte, du har ikke den oppdragende effekten [...].

⁷³³ Ibid. s. 113.

⁷³⁴ Se Finstad (2000) s. 169.

Lignende oppfatninger kom også til uttrykk i intervjuet med betjent Davidsen da han sa:⁷³⁵

Det er forskjell på om du treffer en patrulje fra et lensmannskontor som er ute på trafikkkontroll eller om du treffer UP som er ute på trafikkkontroll. De som er på mindre steder, som det lokale lensmannskontor, utviser kanskje mer konduite i forhold til at de ønsker et varig forhold til publikum. Og at grunnen til å utvise konduite noen ganger kan være redsel for at folk skal bli... hva skal man si... *sure*, og ikke oppfatte at politiet gjør de riktige prioriteringene i forhold til at de blir straffet for bagatellmessige forhold. Mens om en tilhører en enhet som farter rundt over hele landsdelen så er det lettere å skrive...

Også betjent Eriksen, som kom fra et noe større sted, mente at det kan være forskjell på bruk av konduite på mindre steder og i større byer:

Jeg vil tippe at det er forskjeller på bruk av konduite rundt forbi på landet... På mindre steder, hvor man kanskje er mer avhengig av samspill med publikum, har en hørerere terskel for anmeldelse, og det tenker jeg kan være positivt. For det er jo ikke noe mål å anmelde flest mulig, så lenge ting fungerer greit. Men det kan jo også være negativt fordi det vil kunne være forskjeller avhengig av hvor du bor, om du blir bøtelagt eller ikke...

Jeg forstår både Andersen, Davidsen og Eriksen slik at de oppfatter å ha et særlig ansvar overfor de som bor på deres tjenestested, og at det faktum at de gjør det vil bli tillagt vekt i vurderingen av hvordan de skal reagere på straffbare handlinger slike personer begår. Å utvise konduite overfor en lokal person får en annen betydning enn om det gjøres overfor en fremmed. Det å utvise konduite overfor en lokal vil kunne ha både en ganske annen betydning, men også en ganske annen effekt. Det kan være holdepunkter for å tolke dem slik at spørsmål om konduite eller ikke er viktigst overfor lokale innbyggere, på grunn av det særlige ansvar betjentene mener å ha overfor disse.

Gjerningspersonens *alder* har gjennomgående en del å si for flere av betjentene, og det på særlig to måter. Alder kan være et hensyn av betydning der gjerningspersonen er

⁷³⁵ Se her også sitatet i punkt 16.6.5 nedenfor.

ungdom eller om gjerningspersonen er *eldre*. Av disse er det særlig betydningen av at gjerningspersonen er ungdom som går igjen hos mange. Flere av betjentene nevner på ulike måter og i ulike sammenhenger dette som et hensyn av betydning, og da særlig slik at dersom gjerningspersonen er ungdom vil de være mer åpne for å utvise konduite. Under observasjonen fortalte en yngre mannlig betjent følgende historie:

Under en busstur på vei til jobb kom jeg en gang til å overhøre en jente fortelle til sine venninner at hun hadde falsk legitimasjon, som viste at hun var 18 år. Jeg gjorde ikke noe med dette der og da, men kom senere på dagen – da jeg var kommet på jobb – til å observere den samme jenta på et offentlig arrangement. Hun satt ute på offentlig sted og drakk alkohol sammen med en del andre ungdommer. Jeg tok kontakt med ungdommene, tok jenta til side og ba henne vise legitimasjon. På bakgrunn av den samtalen jeg hadde overhørt tidligere, regnet jeg med at legitimasjonen kunne være falsk. Jeg spurte henne om det var hennes legitimasjon og på dette svarte hun ja. Jeg tenkte da at det her kunne dreie seg om både dokumentforfalskning, falsk forklaring til politiet og drikking på offentlig sted, og sa til jenta at jeg nesten måtte ringe til hennes foreldre. Jeg ringte til foreldrene, som kunne fortelle at jenta var 16 år gammel og at legitimasjonen med det måtte være falsk. Jenta begynte å gråte og hadde det ikke godt. Jeg bestemte meg da for å ikke lage noen straffesak på noen av forholdene. Jeg hadde hatt en grei samtale med moren, jenta virket som en ordentlig ungdom og en straffesak ville kunne fått store konsekvenser for hennes fremtid. Og jeg hadde oppnådd det jeg ville: hun kom ikke til å gjøre dette igjen.

I betjentens historie ser det ut til å være flere forhold som påvirket hans vurdering og handlingsvalg. Jenta begynte å gråte og betjenten hadde snakket med foreldrene. Hun virket som en «ordentlig ungdom» og en straffesak ville kunne få store negative konsekvenser for hennes fremtid. Han hadde oppnådd et bestemt mål av vesentlig betydning, nemlig få henne til å ikke begå de samme handlingene igjen og derfor ble det ikke nødvendig å anmelde. Det er vanskelig å si så mye om hvilke av disse forholdene det var som var mest tungtveiende i vurderingen, men et av de forhold som fremstår som mest betydningsfullt ser ut til å være at om han lager straffesak vil dette kunne *ødelegge for hennes fremtid*.

Dette motivet fantes hos flere av betjentene både i intervjuene og under observasjonen. Når det gjaldt ungdom vil disse betjentene være noe mer tilbøyelig til å utvise konduite overfor ungdom, rett og slett fordi det vil kunne få så store konsekvenser for dem senere i livet dersom de «får noe på rullebladet». Under en patrulje fortalte for eksempel en mannlig betjent om en gang han hadde funnet en brukerdose med hasj på en 16 år gammel gutt. Betjenten hadde advart gutten, men hadde ikke gjort noe mer med forholdet.

Når det gjelder akkurat ungdom og narkotika, er det likevel flere betjenter som ikke ville handlet på en slik måte. I intervjuet med betjent Karlsen fortalte han at det sjelden var aktuelt å utvise konduite på ungdom som besitter narkotika. Og betjent Davidsen sa at dersom han treffer på en 16-åring som ser ut til å ha brukt hasj vil ha absolutt ikke la gutten bare gå videre uten en nærmere undersøkelse og oppfølging. «Fordi da er han i en oppvekstfase, det er mulig å få han til å legge om kursen», som han sa. I observasjonsloggen har jeg skrevet om to betjenter som uttrykker seg på omtrent samme måte.

Men også høy alder kan ha noe å si for tilbøyeligheten til å utvise konduite. Dette er ikke noe spesielt fremtredende tema i materialet, men ved et par anledninger ble det gitt uttrykk for at høy alder noen ganger kan virke unnskyldende, for eksempel i trafikken.

Enda et hensyn som utpeker seg som viktig for mange betjenter, er om gjerningspersonen er *rusmisbruker*. I intervjuene og under observasjonen er det flere betjenter som sier at der personen har rusproblemer og mistenkes for bruk og besittelse av narkotika, utvises det gjerne konduite. Betjent Berntsen forteller om en hendelse som kan illustrere dette:

Senest natt til i går så var det melding om en kvinne som rotet i bakgården til et hus oppi byen her, som hadde kommet på sykkel og hadde prøvd å ta en annen eller tatt den med ut men ombestemt seg og fortsatt videre til fots, som jeg plukket opp. Dette her var en relativt ung jente, som har vært rusmisbruker siden hun var 14 og endelig blitt plassert litt vekk fra byen, og egentlig var på jakt etter å komme seg hjem, og derfor drev hun å rotet rundt... Hun er inne på et sånn metadonprosjekt. Hun var jo rusa på et eller annet der og da og, så det var egentlig nok av grunner til å kjøre henne inn for natta. Men på bakgrunn av det jeg visste om den jenta og det hun hadde gjort og hva som egentlig er

formålstjenelig i neste omgang, så valgte jeg å kjøre henne hjem, der hun hører hjemme, selv om det var ganske langt. Dette her var også i samarbeid med operasjonssentralen at vi var enige om at det beste var egentlig bare å få henne hjem, for har vi henne her nede blir det fort bare mer problemer ut av det, og tar vi henne inn får vi ikke noe annet enn en liten sak til i et svært sakskompleks, og kanskje ødelegger muligheten for at hun kan fortsette metadonprogrammet, som vel redder veldig mange, så der utviste man på en måte skjønn på vegne av henne, for at hennes egne interesser skal veie tyngst.

Berntsens avgjørelse ser ut til å være basert på flere hensyn, men et av de sentrale ser ut til å være hensynet til hvilke konsekvenser det ville få om han satte i gang en formell forfølgning. Det ville kunne ødelegge for hennes fremtid og han ville heller ikke oppnå noe med det. Det ville bare være én sak til i et stort sakskompleks.

Under en patrulje observerte jeg selv en hendelse hvor det at de potensielle gjerningspersonene var rusavhengige ble sett på som unnskyldende. I observasjonsloggen noterte jeg følgende:

Patruljen jeg sitter i kjører forbi et hospits. I det vi runder et hjørne ser betjentene en mann stikke hånden fort ned i lommen og begynne å gå bort. De kjører etter mannen, går ut og begynner å prate med ham. Mannen hevder at det var en 200-lapp han stappet i lommen. De snakker noe mer med mannen, men velger å ikke gå noe videre med forholdet. Vi går tilbake til bilen og begynner å kjøre svært sakte bort fra stedet, mens betjentene fortsatte å observere mannen i speilene. Etter å ha kjørt ca. 20 meter bråstopper betjentene bilen og løper ut. Jeg kaster meg rundt og følger etter. Betjentene mener at de så to personer, en mann og en dame, som utvekslet noe, kanskje narkotika. En tredjemann kommer til. Alle fremstår som personer med rusproblemer. Mannen og damen hevder at de utvekslet en uåpnet sprøyte. Betjentene prater litt med dem, men bestemmer seg for å ikke ransake dem. Vi går. Jeg spør om hvorfor de ikke ransaket dem. «Fordi de er narkomane, syke», sier den kvinnelige betjenten. De anser at de i denne situasjonen ville hatt lovhjemmel til å gjennomføre en personransaking, men ville ikke gjøre det likevel, fordi de ikke ville oppnå noe med det. Hadde de vært ungdommer ville det kanskje vært annerledes, sier hun. Jeg spør om de tror at andre betjenter ville ha håndtert denne situasjonen på tilsvarende måte. Nei, ikke nødvendigvis, sier de. Noen ville antagelig bare ha

kjørt rett forbi stedet uten å gjøre noe som helst, mens andre ville gjort mer ut av det, ransaket osv.

I likhet med Berntsens historie viser også denne hendelsen noe av den spenning som ligger i betjentenes handlemåter overfor personer med rusproblemer. På den ene side følger de nøye med på personene de vet er rusavhengige og til og med løper ut av bilen for å se om de kjøper og selger narkotika. På den andre side går det en grense for hvor mye de vil engasjere seg. Flere forteller av personene er syke og de vil ikke presse på for å få skrevet en anmeldelse. De «oppnår» ikke noe med det.

En gang under observasjonen, på en kveldsvakt, dro patruljen inn til sentralarresten for å skrive en anmeldelse. I denne forbindelse fortalte en yngre mannlig betjent om en hendelse han kom ut for en gang og som skulle illustrere noe av det samme:

Han og makker hadde vært utkalt til en overdosesituasjon. Ambulansepersonell kom også til stedet og klarte å redde personen. I forbindelse med visitasjon av personen fant betjenten noen piller med narkotisk stoff. Han valgte å bare destruere dem og ikke lage noen anmeldelse på forholdet. Han mente handlingen var rett: «Det hadde ikke noen hensikt å lage sak på det», mente han. Fordi «narkomane alltid har narkotika i lommene».

Som tidligere er det heller ikke her det at vedkommende er rusmisbruker som i seg selv er det avgjørende. Heller ikke at handlingen er straffbar. Det er mer det faktum at vedkommende har rusproblemer og at det ikke har noen hensikt å lage sak på det som er det vesentlige. Det kan se ut som betjenten nærmest resignerer og tenker at det ikke vil ha noen virkning å lage sak: «narkomane» vil jo uansett skaffe seg stoff igjen rundt neste hjørne. Han «oppnår ikke noe» med en anmeldelse. Betjent Davidsen ga klart uttrykk for dette når det gjelder *bruk* av narkotika:

[...] Ligger det en hasjpipe på bordet hos en som har røykt hasj i 20 år og det ikke er noe stoff der, så gjør vi veldig sjelden noe med det. Da har vedkommende ganske klart røykt hasj og det er absolutt noe som kunne følges...

Jeg: Hvorfor gjør dere ikke det da?

Davidson: For det første har det ingen effekt, ingen oppdragende effekt, de røyker ikke noe mindre hasj av den grunn... Det gjør bare livet vanskelig for dem. For oss også...

Men også andre typer hensyn spiller inn hos noen av betjentene i møte med personer med rusproblemer. Helt i starten av en kveldsvakt ble patruljen jeg satt i stoppet, og jeg noterte følgende i observasjonsloggen:

Like etter at vi har dratt fra stasjonen blir patruljen stoppet av en mann som forteller at vektere har tatt hånd om to personer som skal ha brutt seg inn i et privat forsamlingslokale. Betjentene stanser bilen og går ut. Jeg blir med. Like ved inngangen kommer vekterne med de to personene, en mann og en kvinne. Det ser for meg ut som de er ruset, men de er rolige. Betjentene skiller dem og snakker med hver av dem. De leter gjennom noen sekker de har og finner mye verktøy og noe narkotika hos damen. Hos mannen finner de noen piller. I damens veske finner de noen smykker fra Hennes og Mauritz. Den ene betjenten spør om damen har kvittering for disse, men får ikke noe klart svar. Etter en stund er de ferdig med å gjennomgå deres eiendeler, og begge blir fulgt til politibilen og skal kjøres inn til stasjonen på grunn av funn av narkotiske stoffer. I bilen på vei til stasjonen spør jeg om hvorfor betjentene ikke gjorde mer for å finne ut om smykkene i damens bag var stjålet. Den ene betjenten sa da at bevisene var for dårlige, men la også til at han så «heller ingen grunn til å utsette samfunnets svakeste for en større belastning enn nødvendig».

Mens de tidligere eksemplene viser at det tilsynelatende er mest nytteorienterte hensyn som preger betjentenes vurderinger, ser dette ut til å være mer et uttrykk for en form for omtanke eller omsorg for personene betjentene møtte. Narkotikaen skulle forfølges, men selv om det kunne fremstå som mistenkelig med pakker med uåpnede smykker i damens veske, bestemte betjentene seg for ikke å gå nærmere inn i dette. Det ville nok kunne bli vanskelig å bevise at damen eventuelt hadde stjålet smykkene, men uansett satte betjenten strek og ønsket ikke å gå nærmere inn i forholdet uansett, basert på et ønske om ikke å påføre personene mer belastning enn nødvendig.

Men selv om flere betjenter forholder seg slik til personer med rusproblemer, var det også enkelte av betjentene som ga uttrykk for ganske andre standpunkt. I intervjuene

var det særlig to av betjentene som ga uttrykk for at det var prinsipielt «helt uaktuelt» å vise konduite på narkotika, enten det var snakk om personer med rusavhengighet eller andre. Betjent Davidsen var en av disse. Å utvise konduite på bruk av narkotika kan være greit noen ganger, men dette gjaldt ikke ved besittelse, ifølge Davidsen.

Det går igjen hos flere av betjentene at der gjerningspersonen begår en straffbar handling i en *ekstraordinær livssituasjon* vil det kunne virke unnskyldende og føre til konduite. Det kan dreie seg om flere typer situasjoner, som for eksempel en pågående fødsel, som betjent Berntsen fortalte om:

Jeg har hatt et tilfelle i Oslo, der vi stoppet en fyr... for ordentlig råkjøring... det viste seg at han hadde en gravid kone i baksetet, og vannet hadde gått, og så videre. Det er jo egentlig ikke det man tenker på konduite eller noe som helst, men der valgte vi bare å legge oss foran med blålys og eskortere bilen inn.

Men det trenger ikke nødvendigvis være en direkte årsakssammenheng mellom den ekstraordinære situasjonen og den straffbare handlingen. Betjent Berntsen fortalte for eksempel også om en bilfører som kjørte på rødt lys. Det viste seg imidlertid at mannen var på vei til sin fars begravelse. Dette ble et av flere momenter i Berntsens vurdering, som endte med at det ikke ble noen formell forfølgning. Eller betjent Eriksen som fortalte om en bilfører han hadde stoppet som var på vei til en «krefitime» på et sykehus, og som kjørte litt for fort, men hvor han utviste konduite på grunn at situasjonen vedkommende befant seg i.

16.3 Gjerningspersonens handlemåte og sinnelag idet handlingen ble utført

Én ting er gjerningspersonens fremtoning, status og livssituasjon, en annen er personens handlemåte og sinnelag idet handlingen ble utført. Dersom betjentene først vil gripe inn i noe som mer eller mindre sannsynlig fremstår som en straffbar handling og ressursituasjonen tillater det, vil forholdene forbundet med gjerningspersonens fremtoning, status og livssituasjon bli vurdert i lys av selve *handlingen* gjerningspersonen ser ut til å ha utført og hvilken *innstilling* gjerningspersonen hadde da den ble utført.

Enkelte betjenter mener som nevnt at begrepet om å utvise konduite eller skjønn favner også det å observere straffbare forhold uten å gripe inn, slik som når betjentene i en bilpatrolje observerer en straffbar handling utenfor bilen, men velger å kjøre videre uten å komme i noen form for kontakt med gjerningspersonen. Eller det kan

være forhold hvor betjentene har et minimalt engasjement i hendelsen, for eksempel ved at de ruller ned vinduet på bilen og roper til gjerningspersonen et stykke unna at de må slutte med det de holder på med, og så kjører videre. Ved slike former for konduite vil oppfatninger om handlemåte og klanderverdighet få forholdsvis lite å si for betjentenes vurderinger i spørsmålet om en handling skal forfølges eller ikke. For at hensynet til klanderverdighet skal få vesentlig betydning i betjentenes vurderinger, må det dreie seg om situasjoner hvor de går mer inn i hendelsene og prater med gjerningspersonen.⁷³⁶ Men dersom betjentene kommer i kontakt med gjerningspersonen, og det fremstår som ganske sikkert at vedkommende har begått en bestemt straffbar handling, vil forhold forbundet med gjerningspersonens handling og opptreden altså ha stor betydning for flere.

Om handlingen regnes som *mer eller mindre alvorlig* er som vist avgjørende for om konduite overhodet er aktuelt. Ved alvorlige straffbare forhold iverksetter betjentene strafforfølgning uansett. Men selv om denne «slusen» så å si er passert, vil *oppfatninger om selve handlingstypen* eller hvilken klander som egentlig bør forbindes med den aktuelle type handling kunne påvirke betjentenes vurderinger.

Det betjentene forteller er med andre ord at det faktum at en bestemt type handling er gjort straffbar av lovgiver ikke fører til at betjentene automatisk oppfatter det å utføre en slik type handling som klanderverdig. Selv om en handling formelt er forbudt eller påbudt og belagt med straff eller administrative sanksjoner, fremkommer det flere ganger at betjentene er tilbøyelige til å utvise konduite fordi de mener at en bestemt type handling i seg selv *ikke var spesielt straffverdig*. For eksempel når det gjelder urinering og drikking av alkohol på offentlig sted. Som betjent Christiansen sa om urinering på offentlig sted:

[...] det er jo stort sett en bagatell det han gjør, så det hadde ikke vært riktig å skrive. Inni meg hadde jeg tenkt at dette er feil, dersom jeg hadde skrevet på det.

⁷³⁶ Betjentene foretar vurderinger av klanderverdighet også når handlinger observeres på avstand. For en betjent som sitter inne i en bilpatrolje og observerer en sjåfør som snakker i mobiltelefonen, eller som drikker alkohol på åpen gate, vil det i flere tilfeller fremstå som ganske klart hva som for eksempel må være gjerningspersonens sinnelag i utførelsen av handlingen. Den som holder en mobiltelefon til øret mens vedkommende kjører bilen, gjør dette ganske klart med viten og vilje. I disse situasjonene er imidlertid betjentenes forhold til klanderverdighet av en noe annen karakter, enn i tilfeller hvor betjentene snakker med gjerningspersonen.

At handlingen var formelt forbudt var altså for Christiansen ikke tilstrekkelig til å se den som sanksjonsverdig.

Et tema som også må nevnes her er betjentenes forhold til handlinger som ikke er kriminalisert, men belagt med administrative sanksjoner, slik som gebyr. Politibetjenter har formell kompetanse til å selv skrive ut gebyrer for brudd på en rekke typer forbud og påbud, først og fremst i trafikken. Det er et markant funn, særlig fra observasjonen, at betjentene både har liten oppmerksomhet rundt slike typer forgåelser, og at de i liten grad prioriterer å reagere på gebyrbelagte normbrudd. Flere ganger observerte jeg hendelser som etter min mening som jurist ganske klart kunne vært møtt med et gebyr, men som betjentene som regel ikke gjorde noe som helst med. Særlig gjaldt dette brudd på parkeringsregler og tekniske forskrifter for kjøretøy.

En annen grunn til at ellers straffbare eller gebyrbelagte handlinger ikke blir forfulgt er om det er en *anstendig eller uanstendig handling*. Dette fremkommer i det flere av betjentene forteller om urinering på offentlig sted. Betjent Fredriksen sa for eksempel:

Så når de da gjør det diskret og prøver å unngå at de er til sjanse for noen, så tenker jeg at det er innenfor. Men det er klart at om du gjør det på en slik måte at det åpenbart er til sjanse og du legger igjen urinlukt utenfor butikker og... så blir det mer alvorlig. [...] Men det kommer an på tid og sted. Urinering opp etter et utstillingsvindu er ikke greit. Oppetter en busk noe annet.

Under observasjonen kom patruljen jeg fulgte, en mannlig divisjonsleder og en yngre mannlig betjent, over en mann som urinerte opp etter en vegg mindt på gata. Det var midt på dagen og folk i nærheten. Mannen var helt rolig. Han ble tatt med inn til arresten og anmeldt for urinering på offentlig sted. «Hva ville du ha forventet av politiet i et slikt tilfelle?», spurte betjenten. Det var et beferdet sted, midt på dagen. «Vi kan ikke ha sånt», sa han.

Enda en grunn til at en del betjenter ikke finner handlingen spesielt straffverdig, selv om den formelt er straffbar, er at de har *forståelse for at gjerningspersonen utførte handlingen*. Det var flere betjenter som viste til at de hadde forståelse for at noen urinerer på offentlig sted, for eksempel betjent Fredriksen:

Dersom man står og tisser opp etter et utstillingsvindu, midt i gaten, så har vi slått ned på det, men ikke om man stikker seg bort, i en busk for eksempel.

Jeg: Og hva er begrunnelsen for det?

Fredriksen: Fordi... For det første er det veldig få offentlige toaletter i Oslo. Det eksisterer jo nesten ikke. Det er heller ikke noen kultur for at man kan gå inn på utesteder. Så vi skjønner jo at folk har behov for å tisse faktisk [...].

En variant av dette, særlig når det gjelder drikking av alkohol på offentlig sted, er at man *selv kunne tenke seg å utføre den straffbare handlingen*. For eksempel slik hos betjent Berntsen:

Det er jo som de stakkarene sier som flyr rundt, av den litt slitne sorten; hvorfor skal det være forbeholdt de rike og flotte å sitte ute og drikke? Der sitter de på et utested rett borti gata og drikker på fortauet, det er lov. Her sitter jeg på en benk, med en flaske nesten i posen, og blir kastet i arresten. Og drar du ut i Frognerparken for eksempel, der folk drar ut med grillmat og sitter og koser seg med en flaske vin; hvorfor skal ikke det være lovlig? Pr. definisjon er det jo like ulovlig som alt annet, og der tror jeg du er inne på et felt hvor de aller fleste politifolk vil si at «hvorfor skal ikke det være lov»?

Jeg: Så det er en ganske utbredt oppfatning ja?

Berntsen: Ja det tror jeg. Akkurat der tror jeg folk kvier seg fælt for å begynne å rydde opp i en park; fordi de gjerne har lyst til å kunne sitte der selv på fritiden sin og nyte et glass vin sammen med maten.

Enda et viktig hensyn i vurderingen er *handlingens fare og skadepotensial*. Der handlingen ikke bare er straffbar, men også kan være til fare for noen, vil det fort kunne peke i retning av en formell forfølgning. Betjent Davidsen sa for eksempel:

Ta en trafikksak, kanskje kjørt forbi noen biler og vært uforsiktig eller et eller annet sånt. Da tenker jeg det kommer an på hvem gjerningspersonen er og om det grå an å snakke med vedkommende, *men* også om det er noen som er skadelidende. Hvis vedkommende hadde kjørt forbi en bil og omtrent holdt på å frontkollidere, så vil jeg si at det ikke er aktuelt med noe konduite.

Jeg: Hvorfor det?

Dauidsen: Fordi det har skapt en farlig situasjon [...]

Det er ikke bare selve handlingens straffverdighet betjentene kan vurdere, men også *forholdet mellom handlingen og den formelle reaksjon* lovgiver har fastsatt at handlingen skal møtes med. En måte dette kommer til uttrykk på, er forbundet med oppfatninger om forholdet mellom handlingstypens alvorlighet og den reaksjon som er anvist i det rettslige grunnlaget. Enkelte betjenter gir uttrykk for at dette kan være et argument for å utvise konduite i noen sammenhenger, og da fordi forholdets alvorlighet står i et misforhold til den anviste reaksjonen. Da betjent Berntsen skulle forklare hva han la i konduite og skjønn viste han til at en typisk situasjon kunne være at det i trafikken:

[...] kan være for galt med 7000 i bot for noe han egentlig ikke mente å gjøre. Det blir veldig strengt.

Berntsen lot derfor gjerningspersonen slippe med en advarsel.

Og betjent Christiansen ser ut til å gi uttrykk for noe av det samme:

[...] og så er det jo sånn noen ganger at de her bøtene er jo så sabla høye på trafikk, du får jo mer for å kjøre noen få kilometer for fort enn du får for å slå ned en fyr på gata. Så det står ikke i forhold liksom, man bruker vel kanskje litt for mye skjønn noen ganger da [svak kort latter], men altså at man vil gjerne bøtelegge de som fortjener å bli bøtelagt og har viss forståelse for enkelte ting som eh..på enkelte felt hvertfall [...]

Hensynet til proporsjonalitet i forholdet mellom handling og reaksjon fremkommer flere ganger i intervjuet med betjent Christiansen:

I trafikken er det enormt med konduite. [...] Det er så alminnelig. Alle gjør... Når du kjører, kommer du til å bryte trafikkreglene en eller annen gang, og det gjør jeg når jeg skal på jobb og. Det er så knallharde regler, og derfor tror jeg at

alle gjør det, og jeg tenker at det kanskje er litt forståelse for at det er konduite i trafikk. Men det er straffbart forhold, juridisk sett.

Igjen er det snakk om en vurdering av proporsjonalitet, hvor en oppfatning om et misforhold mellom handling og formell reaksjon brukes som argument for å utvise konduite.

Selv om selve handlingen og forholdet mellom handling og reaksjon kan ha betydning i vurderingen, har likevel gjerningspersonens *sinnelag og innstilling* idet handlingen ble utført like stor betydning for de fleste. Når betjentene får en formening om hvilken grad av skyld gjerningspersonen har hatt i utførelsen av den straffbare handlingen, vil det få en betydning for hvorvidt det å utvise konduite anses som aktuelt eller ikke.

Spørsmålet for de fleste er om gjerningspersonen kan klandres på noen måte for det handlingsvalg han eller hun gjorde, og særlig om handlingen er gjort med *vilje*. Det grunnleggende tema som går igjen hos de aller fleste er: ble handlingen utført med viten og vilje hever det listen for konduite betraktelig, mens var handlingen mer et uhell eller skyldest tankeløshet eller et uaktsomt øyeblikk, senkes den tilsvarende. Slik som hos betjent Berntsen, da jeg spurte om hva han la i konduite:

Ja, jeg skal prøve å formulere det du er ute etter. Det går jo litt aktsomheten, eller forsett, noen ser du kjøre på rødt lys med vilje, de skal liksom ha så dårlig tid, og i de tilfellene så utviser man jo svært liten grad av konduite.

Eller betjent Fredriksen:

Vi får melding om at det er en mann som har laget bråk på et utested. Vi kommer dit, og da har han gått fra stedet. Vi får en beskrivelse av mannen og kjører fra stedet. I det vi runder hjørnet ser vi mannen, sjanglende nedover gaten. Så ser vi at han tar tak i en tigger og dytter til tiggeren slik at han rauter ned en bakke. Da er det helt opplagt at det er full pakke. Så han ble innbrakt og bøtelagt for 350.

Jeg: Men hvorfor utviste du ikke konduite i denne situasjonen?

Fredriksen: Det handler nok mer om hans aggresjonsnivå. Altså han var veldig lite tilsnakkenes og at vi hadde sett at han hadde dyttet til i hvertfall to stykker som gikk langs veien der. At han var så tydelig ute etter å ta andre.

Det ser for meg ut som det her var dels sikkerhetshensyn, dels gjerningspersonens forsett, som motiverte Fredriksens beslutning om forfølgning.

Lignende synspunkter kom frem flere ganger også under observasjonen. En mannlig betjent fortalte om en gate som er enveiskjørt, og som politiet vet at det forekommer en del ulovlig kjøring i, i strid med regelen om enveiskjøring. Politiet er kjent med at flere forsøker å kjøre feil vei for å komme raskere frem. Dersom bilisten har kjørt feil med forsett, viten og vilje, da er det vanskelig å *ikke* anmelde forholdet, sa betjenten. «Da har du tatt en kalkulert risiko og satset på å ikke bli tatt», som han sa.

Om gjerningspersonen derimot har kommet til å gjøre handlingen fordi han eller hun var *lite aktsomme eller ved et uhell*, er betjentene langt mer åpne for å utvise konduite. Og selv om de for så vidt anser at gjerningspersonens oppførsel var i strid med det man måtte kunne forvente, nevnes flere omstendigheter som likevel gjør at man ikke anser handlingen som spesielt klanderverdig.

Dette gjelder særlig der betjenten finner handlingen «*forståelig*» eller av ulike årsaker anser den «*unnskyldelig*», så kan dette bli et tungtveiende argument for å utvise konduite. Det er flere av betjentene som sier at selv om handlemåten i og for seg er lite aktsom, kan den være «forståelig», det vil si at betjentene kan sette seg inn i hvorfor vedkommende gjorde som han eller hun gjorde og at dette i deres øyne gjør at gjerningspersonens handlemåte blir lite klanderverdig. Betjent Berntsen gir et mer konkret eksempel på at en lite aktsom handling likevel kan være «forståelig» og med det lite klanderverdig:

[...] Stopper vi en bil som for eksempel har kjørt på rødt lys, som vi egentlig skal bøtelegge, men så går du frem og så snakker du med sjåføren og så finner du ut at dette er en som ikke er kjent her i det hele tatt, du ser på selve kjøringen at dette var ikke noen bevisst rødlyskjøring, det var uaktsom rødlyskjøring. Like fullt skal du egentlig skrive på det. Men man utviser da skjønn i forhold til at man har forståelse for at en ukjent person kikket mer hvilken retning han skulle enn at han akkurat gled over på rødt lys, da bruker man det som et begrep, når man da melder tilbake til egne kolleger eller sentralen at vi utviste konduite.

At gjerningspersonen ikke var kjent, var altså for Bertsen et hensyn som måtte tillegges vekt i vurderingen, sammen med det at rødlyskjøringen ikke var bevisst.

16.4 Finnes det fornærmede?

En rekke straffenormer gjelder handlinger hvor det ikke vil være noen fysiske personer som er fornærmet, for eksempel straffebud som retter seg mot handlinger som skaper *fare*, slik som i trafikken. Men hvis det gjelder en straffbar handling hvor det finnes *fornærmede* vil det for de fleste betjentene tale *mot* konduite.

I intervjuene og under observasjonen oppgir flere av betjentene at om det i det hele tatt finnes fysiske personer som er fornærmet eller ikke vil ha en god del å si for om det utvises konduite eller ikke. Finnes det konkrete fornærmede fysiske personer, ser det ut til å bidra til at listen for å utvise konduite heves en god del eller blir helt uaktuelt for de fleste betjentene. Dette er en faktor som gjør at flere gir uttrykk for at konduite er lite aktuelt ved alvorlige kroppskrenkelser. På spørsmål om det finnes straffbare handlinger hvor konduite ikke er aktuelt sa for eksempel betjent Davidsen:

I trafikksaker hvor det er pesonskader og i tyverisaker hvor det er ofre, så er det helt klart at det ikke går an å bruke konduite.

Betjent Gjertsen var også klar på dette og fremhevet at konduite ikke brukes der hvor noen er skadet:

Vi kan ikke bruke konduite der noen kommer med en anmeldelse og sier at noen har slått meg ned...

På spørsmål om når man ikke kan utvise konduite svarte for eksempel betjent Andersen:

[...] altså, der det er en forulempet part så tror jeg ikke det kan brukes, det vil jeg vel kunne si... altså hvis det er en person som har lidd overlast, så kan på en måte ikke politiet utvise konduite og overse det...

Det formelle uttrykket «fornærmet» kan lede tanken i retning av et asymmetrisk forhold mellom en gjerningsperson og et offer. Slik vil det også ofte være. Men ikke

alltid. Betjentene møter ikke sjelden en situasjon hvor det enten er ganske uklart hvem som er gjerningsperson og hvem som er fornærmet, eller hvor det fremstår som det i realiteten er to gjerningspersoner som på ganske lik linje har gått løs på hverandre, for eksempel i en slåsskamp. I slike situasjoner forteller noen betjenter at de vil kunne være mer tilbøyelige til å utvise konduite. Der de fornærmede selv har så å si «vært med på leken», som noen av betjentene nevnte. Da kan konduite være mer aktuelt igjen for enkelte, i gitt situasjoner. Det kan også være at den fornærmede oppfordres til å selv å vurdere anmeldelse, uten at betjentene på stedet gjør noe mer med saken. Dette ble nevnt av både betjent Berntsen og betjent Nilsen.

Men det trenger ikke bare være at det formelt finnes en fornærmet. Selv om det ikke finnes direkte fornærmede vil det tale mot konduite dersom handlingen «går ut over noen». Et eksempel på at en handling går ut over noen uten at de formelt vil være fornærmet, er for eksempel der en handling blir sett som uanstendig eller sjenerende. Personer som passerer en person som urinerer på offentlig sted blir ikke formelt fornærmet, men urineringen kan likevel sies å gå ut over personen. Som betjent Davidsen fortalte:

Hvis en hel haug med mennesker står og ser at noen tisser både her og der, så går det ikke an å utvise konduite. Tisser man opp etter et butikkvindu og folk blir sjenert av det, utviser vi normalt ikke konduite.

Og da betjent Davidsen snakket om at det kunne utvises konduite overfor personer som går med åpen øl langs gata, begrunnet han det med at det er ikke til sjanse eller plage for noen at noen går med en øl i handa eller innenfor jakka. «Da er det ikke noen vits i å lage et problem av noe som ikke er et problem. Det vil bare skape dårlig stemning», la han til. Men dette var bare mens disse menneskene var på vei til byen, på mindre trafikkerte steder, hvor de ikke ble sett av særlig mange folk. «Om de samme menneskene står og drikker åpenlyst på et beferdet sted hvor mange ser det, da er det ikke lenger greit. Da vil jeg lage straffesak», sa han. Da jeg spurte en betjent under observasjonen om når han utviser konduite, nevnte han urinering på offentlig sted som et eksempel på en type forhold han gjerne kan utvise konduite på, såfremt man «ikke har forulempet noen», la han til.

16.5 Forholdet til publikum

Betjentene møter gjerningspersoner i en lang rekke typer situasjoner, og ikke sjelden er det tredjepersoner som observerer møtet mellom politi og gjerningsperson. Det kan være alt fra folk på byen en lørdagskveld, til ansatte i andre offentlige etater eller gjerningspersonens familie og venner. «Politi og publikum opptrer for hverandre, og er hverandres publikum. Med en «forstyrrende» ramme i form av tilskuere opptrer begge parter på en større scene», observerer Finstad (2000).⁷³⁷ Hun beskriver den gjensidige relasjonen mellom politi og publikum hvor enkelte publikummere utfordrer politiets autoritet gjennom gester og annet, og hvor betjentene må finne en balanse mellom å tåle og å gripe inn: sprer det seg blant folk at politiet finner seg i alt mulig, risikerer de å miste autoritet og respekt «i gata». Reagerer de på den minste gest vil det også bli galt og slite på forholdet mellom politiet og publikum. Dette så jeg også tydelig i mitt materiale, særlig under observasjonen.

Men når det kommer til selve rettshåndhevelsen tar forholdet til publikum en særlig form i mitt materiale. Betydningen av at møtet mellom betjentene og gjerningspersonen observeres av andre får for mange av betjentene den konsekvens at det da blir mindre aktuelt å utvise konduite. Om møtet mellom politibetjentene og gjerningspersonene observeres av noen, uansett hvem det måtte være, vil det føre til at betjentene blir mer tilbakeholdne med å utvise konduite, for eksempel slik som den kvinnelige betjenten uttalte i episoden med gutten fra parken, ovenfor i punkt 14.2, som mente at dersom noen hadde hørt at gutten kalte henne «en jævla tise», ville hun nok heller ha vurdert en anmeldelse.

Under observasjonen fortalte en betjent om en episode hvor han lot være å beslaglegge noen piller på en mann som hadde tatt overdose. Han mente det var en riktig handling, men han syntes likevel det var noe uheldig at han hadde gjort dette, *fordi ambulanspersonellet hadde sett det*. Det var egentlig feil signal å sende, fortalte han.

Jeg forsøkte flere ganger å få klarhet i hvorfor det ikke er aktuelt å utvise konduite når møtet mellom gjerningspersonen og politibetjentene observeres av tredjeparter, men noe helt klart svar på dette fant jeg ikke. Likevel er mitt inntrykk at for de fleste handler dette om en frykt eller bekymring for hva slags *signal* det å utvise konduite sender til utenforstående. Man ønsker som regel at der betjenter utviser konduite skal dette holdes mest mulig mellom betjentene og gjerningspersonen. Behovet for å holde

⁷³⁷ Finstad (2000) s. 200.

konduite mellom betjent og gjerningsperson har, som Finstad er inne på, flere sider til spørsmål om betjentenes oppfatning om forholdet mellom publikum og befolkningen mer generelt. Blir det alminnelig kjent at betjenter utviser konduite på den og den type kriminalitet, vil det kunne føre til en svekket respekt i befolkningen, og til svekket tillit til at politibetjentene og politiet generelt «gjør jobben sin». Enkelte betjenter gir uttrykk for den oppfatning at dersom det blir alminnelig kjent at politiet ikke strafforfølger den og den type kriminalitet, vil det kunne bre seg en forventning hos folk om at politiet ikke forfølger, for eksempel dersom de selv begår denne type kriminalitet. Det vil også kunne føre til en svekket respekt hos enkelte grupper i «gata», dersom det sprer seg at politiet ikke forfølger bestemte typer kriminalitet. For mye bruk av konduite kan føre til tap av respekt og kontroll. For streng og du får reaksjoner fra kolleger, etterforskning og publikum, for mye advarsler og for lite anmeldelser og publikum mister respekten for straffenormene og nærmest «forventer» advarsel i stedet for anmeldelse.

16.6 Møtet med politiet

16.6.1 Møtet med politiet er ofte avgjørende

En rekke internasjonale studier har gjennom flere år vist at møtet mellom politi og publikum kan være avgjørende for om det blir en formell forfølgning eller ikke. Med henvisning til flere av disse studiene fremhever også Luhmann (2014) betydningen av den konkrete kontakt mellom politi og publikum som en viktig faktor for vurderingen av om et straffbart forhold blir forfulgt eller ikke.⁷³⁸ Betydningen av møtet mellom politi og publikum er også fremhevet i flere skandinaviske studier fra de siste årene, slik som hos Holmberg (1999),⁷³⁹ og Finstad (2000).⁷⁴⁰

Møtet mellom betjentene og gjerningspersonen og hvordan gjerningspersonen oppfører seg i møte med politibetjentene, er også i mitt materiale av stor betydning for betjentene i den samlede vurdering. Ja, gjerningspersonens måte å møte politibetjentene på er relativt sett det kanskje mest tungtveiende hensyn i vurderingen av konduite eller ikke for de fleste.

Dette kan i mange situasjoner være forståelig. I ganske mange situasjoner er det først når betjentene har snakket med gjerningspersonen at de får oversikt over hele

⁷³⁸ Luhmann (2014) s. 215.

⁷³⁹ Se Holmberg (1999) særlig kapittel 6.

⁷⁴⁰ Se Finstad (2000) s. 176 f og 188 f.

situasjonen. Slik er det for eksempel ofte i trafikken. Som en betjent sa under observasjonen: «de kan ha gode grunner, og det finner du gjerne ut av når de har stoppet».

På hvilke måter gjerningspersonen påvirker betjentene vil variere noe fra betjent til betjent. Betjentene er ulike av karakter og lynne, men har også ulik kompetanse og erfaringer. Det er likevel noen hovedtyper av hensyn som går igjen i de aller fleste betjentenes fortellinger.

16.6.2 Om gjerningspersonen viser respekt for lover og regler eller ikke: ydmykhet og anger kontra frekkhet og krancling

Alle betjentene fremhever betydningen av om gjerningspersonen viser en forståelse for og ydmykhet overfor det faktum at han eller hun har begått en straffbar handling eller ikke, som et vesentlig hensyn i vurderingen av om de skal utvise konduite. I intervjuet med betjent Gjertsen spurte jeg: «Kan du si noe generelt om hva gjerningspersonens respons har å si for bruk av konduite eller ikke?». Gjertsen svarte:

Jeg tror det er umulig å måle det. Det er ingen som har noe klare regler på det, men jeg tror det har mye å si. Både bevisst og ubevisst. Men så har det jo også mye å si i forhold til [...] At han viser forståelse for at han har gjort noe galt, og på en måte beklager det og sier at han ikke vil gjøre det igjen, så er jo det et godt argument for å bruke konduite. Mens om du derimot møter det at «dra til helvete, jeg kjører som jeg vil – det lyskryset der er helt håpløst», så er det på en måte lite aktuelt å vise konduite [...].

Eller betjent Christiansen som fortalte følgende historie:

Det står en kar i gata og slår lens. Jeg stopper han og sier at jeg ikke er fornøyd med at du driver med dette her. Han legger seg da flat og beklager; «det var fryktelig dumt av meg, jeg vet at jeg ikke burde, men jeg måtte så fælt, beklager». Greit, da gjør jeg ikke noe mer med det. «Du er på nippet til å få en anmeldelse på det», sa jeg. Han legger seg nok en gang flat og beklager.

Eller om drikking på offentlig sted:

[...] Du ser noen drikke på offentlig sted og sier «vær så snill å helle ut den ølen». «Hæ?», svarer de. «Ja, det er ikke lov å drikke offentlig, sier jeg. «Å

unnskyld, beklager», og så tømmer de ut. Da er det greit, vi gjør ikke noe med det. De som skal diskutere og tar seg en slurk mens de diskuterer med oss, de blir anmeldt. Det er sånn da at de provoserer på pur faen. Da skriver vi.

Betjent Andersen fortalte om trusler og bråk på utested:

Altså, det har nok vært situasjoner der personer har vært veldig konfronterende i mot meg da, for eksempel hvis jeg blir tilkalt til bråk i døren på et utested. Jeg har nulltoleranse når det gjelder trusler. Men hvis jeg der med litt tilsnakk har klart å opprette en kommunikasjon der vedkommende har roet seg ned og bedt om unnskyldning der og da, på en måte kommet ut av situasjonen uten at det har medført noen større brudulje, så, selv om jeg isolert sett fortsatt kunne ha anmeldt ham for 350, så har jeg da ikke gjort det, fordi han på en måte tok seg sammen, om enn i 13 time kanskje [...].

Under observasjonen fortalte en yngre mannlig betjent følgende historie, som ganske tydelig viser hvilken betydning en frekk og kverulerende innstilling kontra en mer ydmyk, kan ha for betjentenes vurdering og handlingsvalg:

En gang stod jeg på gaten like ved en vei, stoppet det en bil på rødt lys like foran meg. Den mannlige bilføreren holdt en mobiltelefonen til øret og var etter alt å dømme midt i en telefonsamtale. Da mannen så at han hadde blitt observert av politiet, slapp han telefonen ned i fanget sitt, som for å skjule hva han hadde gjort. Jeg gikk da bort til bilen og ba mannen om å rulle ned vinduet. Mannen reagerte med å bli hissig og frekk og sa blant annet noe slik som at jeg måtte ha «ordre» eller noe lignende for å kunne pålegge mannen noe som helst. Mannen nektet også for at han hadde snakket i mobiltelefonen mens han kjørte. Jeg undersøkte telefonen og det viste seg at han nettopp hadde ringt en samtale. Det var helt åpenbart at mannen løy. Dette førte til at jeg påla han å bli med til stasjonen, hvor jeg skrev anmeldelse på forholdet. Men i denne forbindelse endret mannen oppførsel og innstilling ganske radikalt. Han ble langt mer ydmyk. Det viste seg etter hvert at han heller ikke hadde førerkort med. Men jeg lot være å forfølge dette. Han hadde da endret sin oppførsel, vist respekt for situasjonen og en mer ydmyk innstilling.

Dette var bare et utsnitt av en lang rekke fortellinger om betydningen av måten gjerningspersonen opptrer på, som kom frem både i intervjuene og observasjonen.

Det betjentene forteller er i tråd med funn fra flere tidligere studier. Lipsky (2010) pekte på at betjenter gjerne er mer tilbøyelige til å ikke forfølge der gjerningspersonen fremstår som ydmyk og motsatt der vedkommende viser lite respekt.⁷⁴¹ Brown (1988) fremhever også betydningen av gjerningspersonenes oppførsel, og at manglende respekt for politiets autoritet normalt vil føre til en reaksjon fra betjentene.⁷⁴² Det ser ut som Graner (2004) fant noe lignende i sitt materiale.⁷⁴³ Finstad (2000) og Buvik (2014) fant også noe av det samme i sine studier av ordenspolitiet i Oslo.

Så hvorfor har det så mye å si om gjerningspersonen er ydmyk og legger seg flat eller er frekk og kverulerende? Det finnes nok ikke et klart og entydig svar på dette. Det mest dekkende svaret er nok at slik vurderingen av konduite generelt er ganske personavhengig, vil årsakene til at betjentene legger særlig vekt på disse forholdene variere fra betjent til betjent, avhengig av slikt som personlighet, humør og hvordan betjenten opplever selve situasjonen. Det er likevel noen hovedtyper av årsaker som fremstår som vesentlige i mitt materiale.

16.6.3 Sympati og antipati

Én årsak til at ydmykhet og anger kontra frekkhet og krancling har betydning i betjentenes vurderinger, og som har fremkommet i flere av sitatene så langt, henger sammen med *følelser*. Det er lettere å legge godviljen til og kanskje til og med få sympati for en gjerningsperson som er ydmyk og grei å snakke med, enn for en som er hissig, frekk og ikke vil høre etter på det betjentene har å si. Dette var ikke noe betjentene verken i intervjuene eller observasjonen fremhevet som særlig viktig selv, men i analysen ble det klart at dette er en dimensjon som er til stede hos flere. Betjent Andersen og betjent Jensen sa at følelser vil kunne spille inn i vurderingen. «Jeg tror nok vi må erkjenne at en drar inn noe følelser», sa betjent Andersen.

Både betjent Andersen og betjent Eriksen snakket om at man «kan jo utvise litt *menneskelighet*», og jeg tolker begge slik at det handler om at de i enkelte situasjoner har fått medfølelse med personen eller den situasjon vedkommende befinner seg i, og at dette har spilt inn i deres vurderinger av om det skal utvises konduite.

⁷⁴¹ Lipsky (2010) s. 31–32.

⁷⁴² Se Brown (1988) s. 196 f. om «The attitude test».

⁷⁴³ Graner (2004) s. 276.

Hos Christiansen kan også følelser se ut til å spille inn, og føre til både god- og vrangvilje. På spørsmål om hvorfor de setter pris på at gjerningspersonen legger seg flat svarte Christiansen:

Fordi vi ikke vil krangle hele tida. Vi er i konflikter nesten konsekvent hele tiden på jobb. De som møter oss med forståelse og respekt har en helt annen medlidenhet i mitt hode enn andre. De som skal diskutere og krangle og nekte på at... Når det er så åpenbart, som i et slikt eksempel som jeg gir nå; de får og en premie for det. Så det er på en måte en «straff» ekstra fordi du ikke oppfører deg.

Her ser det for meg ut som om det om en gjerningsperson legger seg flat eller ikke vekker følelser hos Christiansen. Om gjerningspersonen legger seg flat kan det føre til «medlidenhet», mens er det motsatt kan det føre til at han nærmest drives av en gjengjeldende tanke.

Også hos Iversen kommer følelser til en viss grad inn i bildet, her i form av medlidenhet:

Jeg og en kollega kom ut på motorveien og hvor det kommer en svær BMW som kjørte alt for fort. Og vi la oss etter den og målte vel opp i 140 km/t tenker jeg. Vi stopper bilen og han stopper med en gang. Jeg går frem og da sitter bilføreren og griner i bilen. Det var en sommermorgen, det var ikke en bil på veien. Og har liksom førerkortet klart, og sier at nå... «Jeg skal på jobb men kjørte alt for fort». Altså hele hans måte, måten han la seg flat på. «Nå mister jeg sikkert førerkortet» og ditt og datt. Og så sa jeg «du får sitte og vente nå» og så gikk jeg tilbake til bilen og sa at...Vi tilbyr han et forelegg. Og lot han beholde førerkortet. Han snakket vel om at han ville miste jobben eller andre ting. [...] Og da husker jeg når vi kjørte; altså han ble jo så glad. Han sto igjen lenge etter vi hadde kjørt.

Jeg: Du sa at mannen satt og gråt... Det var ikke det at du hadde medfølelse med mannen som gjorde at du ikke skrev...? Hvorpå Iversen svarte:

Jo, det kan godt tenkes... For det er jo ofte at... Slagsmål kan jo politiet få til på hvert oppdrag hvis du er en drittsekk selv og det er klart at... stopper du en som er frekk i kjeften og «har ikke dere noe annet å drive med» og den biten der, så håper jeg at samtlige at mine ansatte skriver på det, kontra at du møter en som har en vettug forklaring og som tydelig viser anger [...]

Jeg: Så det spiller inn?

Iversen: Ja jeg mener at det bør spille inn.... Men medfølelse.... Jeg fikk vel sikkert det også, men jeg skjønnte bare med en gang jeg kom opp til han og han sitter og griner og hadde funnet førerkort og vognkort, og det første han sier er at jeg vet at nå mister jeg lappen og at jeg har dritt meg ut, så sier det meg at han her hvertfall har skjønt hva han har gjort, og da tror jeg at... [...] Men i enhver situasjon så vil det vel påvirke deg både hvordan stemningen er og om du skal vise medfølelse og andre ting... det er vel slik det er med oss mennesker [...].

Under observasjonen noterte jeg noe lignende i observasjonsloggen:

Før jeg har stilt noen spørsmål om konduite, spør den mannlige betjenten om han skal fortelle en historie om bruk av konduite. Ja, sier jeg. En gang hadde han stanset en dame som snakket i mobiltelefon mens hun kjørte bil. En pen dame, la han til. Hun kom ut av bilen. Da så betjenten at hun hadde en blåveis. Så begynte hun å gråte så maskaraen rant. Hun spurte om det var mulighet for å betale forelegget på avdrag (det dreide seg om et forelegg på 1300 kroner). Betjenten fortalte at da rev han forelegget i stykker. Hvorfor gjorde du det, spurte jeg. Sympati med damen. Jeg syntes synd på henne, svarte betjenten.

Om gjerningspersonen er ydmyk eller hissig, ser dette altså i noen grad ut til å kunne vekke ulike typer følelser hos betjentene. Det er lettere å bli vennlig innstilt og få medfølelse med en gjerningsperson som er ydmyk og unnskyldende enn en som er hissig og frekk. Men følelser, som medlidenhet eller irritasjon, er for disse betjentene likevel ikke mer enn et mer eller mindre bevisst bakteppe for en profesjonsmoralisk formålsstyrt vurdering. Det generelle bilde er nemlig at betjentenes følelser av

irritasjon eller medlidenhet ikke er mer enn en klangbunn for en bredere profesjonell vurdering.

16.6.4 Utgjør gjerningspersonen en sikkerhetsrisiko?

Et element i en slik profesjonell vurdering, som henger sammen med årsaker til at ydmykhet kontra frekkhet har betydning, henger sammen med en vurdering som egentlig strekker seg ut over det rent strafferettslige, nemlig om gjerningspersonen er så frekk, temperamentsfull og hissig at han utgjør en *sikkerhetsrisiko*. Dette er et tema som allerede er berørt i flere sammenhenger så langt. I episoden omtalt ovenfor i punkt 14.2 om betjentenes vurdering utenfor et utested, ble et slikt aspekt også trukket frem av betjentene. I observasjonsloggen har jeg notert:

[...] Men også andre forhold spilte inn, for eksempel at mannen var rolig. Hadde han vært mer hissig, løpt, kunne det kanskje tatt en annen vending.

Eller betjent Fredriksen ovenfor i punkt 16.3 som på spørsmål om hvorfor det ikke ble utvist konduite overfor mannen som dyttet en tigger utfor skråningen, blant annet viste til at det hadde handlet om mannens aggresjonsnivå og at han var veldig lite tilsnakkenes. Jeg tolker Fredriksen slik at også sikkerhet her var en del av vurderingen. Betjent Iversen var også inne på denne type hensyn ovenfor da han fortalte om bilføreren han utviste konduite overfor, da han la til at:

Og jeg mente at både ut fra veinettet og andre ting, så var det overhodet ikke noe farlig situasjon det når du er alene på veien.

I flere sammenhenger, både i intervjuene og under observasjonen, kom det slik frem eksempler på at personens eller handlingens farlighet kan være et av flere momenter i vurderingen. Det som går igjen er at dersom gjerningspersonens handling regnes som en sikkerhetsrisiko heves listen for konduite. I slike situasjoner vil resultatet av møtet med politiet lettere kunne bli både et ordenstiltak, men også en formell reaksjon, for eksempel i kjølvannet av en innbringelse.

16.6.5 Hva det til syvende og sist handler om: har gjerningspersonen lært noe av møtet med politiet?

Den kanskje viktigste årsak til at ydmykhet kontra frekkhet er av betydning, er at dette gir en indikasjon på hva som vil «virke best» i akkurat denne situasjonen og overfor akkurat denne gjerningspersonen. Det gir en pekepinn på hvilke konsekvenser det vil kunne få om betjentene velger å utvise konduite. En gjerningsperson som i løpet av samtalen med betjentene kommer til å fremstå som oppriktig ydmyk og unnskyldende kan det utvises konduite overfor, fordi han eller hun ser ut til å ha lært.⁷⁴⁴ På en hissig og frekk gjerningsperson vil ikke konduite «virke», her trengs det andre virkemidler, for eksempel en anmeldelse.

Dette er et av de mest markante funn i datamaterialet, og ser ut til å være i tråd med funn i flere tidligere studier. Funnet ser ut til å være nærmest sammenfallende med det Brown (1988) fant om «The attitude test».⁷⁴⁵ Det ser også ut til å ligne på det Finstad (2000) fant i sin studie: «Særlig to elementer virker bestemmende for hvordan politiet bedømmer sitt publikum: lærevillighet og anerkjennelse av politiets rett til å gripe regulerende og kontrollerende inn [...]».⁷⁴⁶

I intervjuene og under observasjonen kom dette hensynet frem hos betjent etter betjent. Spørsmålet om man skulle utvise konduite eller ikke var for svært mange et spørsmål om «oppdragelse»; om å oppdra gjerningspersonen til å følge samfunnets normer og til å ikke begå slike handlinger igjen. I flere av sitatene gjennom dette kapitlet har betjentene også kommet inn på dette.⁷⁴⁷ Her følger noen flere eksempler på hvordan betjentene viser til spørsmålet om gjerningspersonen har lært. Gjertsen sa for eksempel at:

[...] da er det ikke noen respekt for de reglene som gjelder. Og det kan være mindre grunn til å bruke konduite da. For hele poenget med straff er jo nettopp å... ja, det er jo et stort spørsmål da... men det er jo det å håndheve de reglene som gjelder. [...]

⁷⁴⁴ Fredwall (2015) fant et lignende ideal i sin studie av fengselsbetjenters profesjonsmoral, se Fredwall (2015) s. 363.

⁷⁴⁵ Brown (1988) s. 196.

⁷⁴⁶ Finstad (2000) s. 184.

⁷⁴⁷ Se for eksempel betjent Andersen som fortalte om å oppdra de lokale innbyggerne og betjenten som mente at han fikk den 16 år gamle jenta til å ikke gjøre det igjen i punkt 16.2.

Hvorpå han senere la til:

Målet er oppnådd på en måte. At du reelt tror at han kommer faktisk ikke til å gjøre det igjen. Eller i det andre tilfellet: at du sitter med følelsen av at han gir faen og kommer til å kjøre rundt bommen...

Og Christiansen:

[...] Da tenker jeg som så at han har lært, og det holder for meg det. Jeg tror ikke han gjør det en gang til. Det er min holdning. For han legger seg flat med en gang. Noe som er veldig greit, som vi setter pris på.

Eller Iversen:

[...] Og jeg tror at effekten av han vil si til kona si, hva han vil si til sine venner, at han møtte faktisk noen som så da litt lenger og vurderte kanskje situasjonen som at «ja, her... han kan få en reaksjon, men at han skal miste lappen i så og så mange måneder, og ditt og datt...». Det er sikkert mange som hadde vært irritert på oss for at vi ikke gjorde jobben vår men akkurat der og da var jeg hundre prosent sikker på at det gjorde vi rett i, i den situasjonen ut fra forholdene rundt det. [...] Jeg mener at du må kunne lese... at det også må kunne ha en gevinst for den det gjelder. Underforstått, som jeg sa om han på motorveien for eksempel... for det mener jeg er veldig viktig.. Det at den du er borti også er litt ydmyk selv, slik at du ser at du faktisk har en gevinst. En ting er at du ikke får en straffesak, men du også ser at det du gjør nå, er kanskje med på å vekke han litt på at at nå har jeg faktisk gått over streken. «Men nå møtte jeg faktisk en offentlig ansatt som ga meg en ny mulighet», og at det er et læringspunkt i akkurat det. [...] Men hvis jeg skjønner at hvis jeg ikke skriver noe så er det tydelig at det ikke hjelper en dritt, altså han har ikke skjønt noe av dette... Og det mener jeg er med på å bestemme hvilken avgjørelse du faller ned på.

Jeg spurte betjent Andersen om hva han trodde kunne være årsaken til at han noen ganger utviser konduite i forbindelse med trusler og bråk i døren på et utested, hvorpå han svarte:

Nei det blir jo litt sånn at da har man skværet opp. At det ligger litt det i bønn egentlig, altså ikke overfor meg personlig da, men at han på en måte har innsett at han har oppført seg dumt og tar konsekvensen av det og at han da legger om adferden, betraktelig.

For de fleste betjentene er det altså bare i begrenset grad ydmykheten eller hissigheten i seg selv, som er avgjørende for om de utviser konduite eller ikke. Vel så viktig er at gjerningspersonens måte å forholde seg på, sier for betjentene noe om de mulige konsekvenser av å utvise konduite eller ikke. Om man utviser konduite eller ikke beror på en vurdering av om konduite i den konkrete situasjon, alle forhold tatt i betraktning, vil være et hensiktsmessig virkemiddel for å oppnå bestemte mål, nemlig å få gjerningspersonen til å «lære». Kanskje er det slik at betjent Davidsen her setter fingeren på noe av det vesentlige hos mange av betjentene:

Jeg traff en her i sted som hadde kjørt litt bajas. Og inn i bilen og så ble vi enige om at «nei, han skulle ikke kjøre tulling mer og være grei gutt» og, og han *er* egentlig en grei gutt. Og jeg mener at det har en veldig oppdragende effekt på særlig unge da, som er mottagelige for det. Men det er jo der vurderingen og skjønnnet kommer inn. Er vedkommende mottagelig for en reaksjon som ikke innbefatter at han må betale penger? Noen er kanskje bare mottagelige for reaksjoner som koster de lommeboka, mens andre kan greie å bli forklart en ting og så skjønner de det. Det er derfor det blir vanskelig å bruke det fordi noen har evnen til å ta til seg, mens andre har ikke evnen til å ta til seg.

Det ser for meg ut som en rimelig forståelse av det betjentene forteller er at det å utvise konduite eller ikke i stor grad er et spørsmål om *den oppdragende effekt* det vil kunne ha. Det å utvise konduite kan i noen tilfeller ha en mer oppdragende effekt enn en strafforfølgning, og det er her det polisiære profesjonsmoraliske skjønn kommer klarest i spill. Betjentene fremstår i stor grad som *samfunnsoppdragere* i situasjonene hvor de skal avgjøre om det skal utvises konduite eller ikke. Som slike

samfunnsoppdragere har de utviklet en *polisier pedagogikk*, hvor det overordnede for de fleste av betjentene er å oppdra gjerningspersonene til å følge samfunnets straffennormer. Denne pedagogikken er i stor grad sensitiv for hvordan møtet mellom betjent og gjerningsperson utfolder seg, og det er først i dette møtet at betjentene kan se hva som vil virke best; altså hva som vil virke mest oppdragende. På denne måten blir betjentenes skjønnsutøvelse «et resultat av ulike relasjoner, et produkt av måter partene kommuniserer på, en forhandling som både skjer verbalt og med kroppsspråk», slik Finstad (2000) sier.

Det avgjørende i denne pedagogikken er om gjerningspersonen virker mottagelig for konduite som et oppdragende virkemiddel. Overfor enkelte vil det virke best med en advarende, veiledende eller mer varsom oppbyggelig samtale og ingen forfølgning, mens for andre må det en mer autoritær politipedagogikk til, for eksempel i form av anmeldelse eller forenklet forelegg. Det å utvise konduite kan slik bety at betjenten ikke forfølger forholdet straffeprosessuelt, men den handlemåten som velges «i stedet» kan ta form av alt fra klapp på skulderen til veiledning og opplysning om regler og faktiske forhold, til formaninger og skjenneprekener, til bruk av politirettslige virkemidler som bortvisning og innbringelse – alt avhengig av hva som der og da ser ut til å gi best læringseffekt. Hvilke pedagogiske virkemidler betjentene velger vil henge sammen med en lang rekke faktorer, slik som betjentenes personlighet og erfaring, hans eller hennes oppfatning av situasjonen og gjerningspersonen, og ikke minst samspillet der og da mellom betjenten og gjerningspersonen.

Finstad (2000) har utviklet et begrep om «samarbeidsprosjektet» som ser ut til å beskrive noen sider av det forholdet betjentene her står i.⁷⁴⁸ Hun sammenligner forholdet mellom politibetjenter og publikum med et *cocktailselskap*, hvor politibetjenter er gjester i publikums offentlige eller private rom:

[...] Gjester skal være omgjengelige, forholde seg til andre på en sosial og ikke-konfliktskapende måte. Politifolk behersker stort sett småpratens kunst, dvs. å finne temaer og talemåter som kitter sammen framfor å splitte. Potensielle konflikter skal man glatte over, kanskje ved å bytte samtaletema. Gode gjester skal ikke by opp til krangel. Vertskapet skal selv gå foran som gode eksempler; vertskap og gjester forventes å dele de grunnleggende normer for hva som

⁷⁴⁸ Finstad (2000) s. 177 f.

skaper et godt selskap. I et slikt selskap skal man helst forholde seg til mange, ikke bare til noen få. Den gode gjest er en gjest man gjerne inviterer igjen, selv om ordensmakten er spesielle gjester i sivilistenes sosiale liv. I et slikt selskap kan nåde gå for rett; da fremstår forholdet mellom vertskap og gjester, publikum og politi, som et omfattende samarbeidsprosjekt.⁷⁴⁹

Dette samarbeidsprosjektet får betydning også for det skjønne betjentene utøver når de skal avgjøre spørsmålet om forfølgning eller ikke:

Med utgangspunkt i at politiskjønnen også får næring av publikums holdninger og reaksjoner, blir skjønnet en eiendom politiet ikke forvalter egenrådig. Politiskjønnen blir resultat av ulike relasjoner, et produkt av måter partene kommuniserer på, av en forhandling som både skjer verbalt og med kroppsspråk [...].⁷⁵⁰

Kanskje kunne disse metaforene nyanseres og tilpasses den situasjon betjentene står i når de utviser kondite med et begrep fra politietikken, nemlig analogien fra *sportsdommere*. Kleinig (1995) har utlagt denne analogien slik:

Like umpires in games, who are there to enforce the rules and penalize breaches, but are expected to do so with an eye to the wider purposes of the game, and its need to «flow», police officers, too, will know that an over-attention to law enforcement may undermine the needs of an ordered and peaceable social life and their role in conserving and promoting it.⁷⁵¹

Som samfunnsoppdragere har politibetjentene utviklet en form for politipedagogikk som i stor grad er basert på en vurdering av den konkrete situasjon og gjerningsperson. Betjentene håndhever ikke straffenormene mekanisk, men har hele tiden et blick både for de formelle normene og gjerningspersonen, men også for «spillet» og «spillet flyt». Idealet er i liten grad å få gjerningspersonen til å lære ved tvang, men ved å få vedkommende til å innse at han eller hun har handlet feil og slik ikke gjenta denne

⁷⁴⁹ Ibid. s. 177.

⁷⁵⁰ Ibid. s. 188.

⁷⁵¹ Kleinig (1996) s. 91 og Svogun (2013) s. 59–60.

feilen. Noen ganger lærer ikke gjerningspersonen av tilsnakk og formaninger og da må det hardere lut til. Men dette er ikke å foretrekke for de fleste. Om gjerningspersonen ser ut til å ha lært etter en samtale vil forholdet mellom politi og borger være mer harmonisk og mindre konfliktfullt idet de går fra hverandre. En kjerne i betjentenes pedagogikk, slik den illustreres i analogien fra sportsdommere, er formidling og balanse; betjentenes vurderinger og avgjørelser er preget av en formidling av straffenormene til enkeltpersoner, samtidig som de må forholde seg til lokale forhold og forventninger. Som betjent Davidsen sa da jeg spurte han om hva det overordnede mål for ordenstjenesten er:

Politiet skal bidra til at samfunnet fungerer greit og at folk ikke blir plaget. Og da mener jeg at mange av de ordensoppdragene vi får er viktige å ta tak i og få slutt på [...]. Det finnes flere straffebud som gir oss hjemler til å reagere på disse forholdene. Men det er helt uproblematisk *ikke* å bruke dem, hvis det fører til at samfunnet fungerer på en bedre måte. Hvis en kan la være å bruke straffebudet så er det jo ikke noe som er bedre enn det. Men det er hele tiden en balanse.

For de fleste av betjentene handler spørsmålet om konduite om å oppdra gjerningspersonene til å følge samfunnets formelle normer, men dette må alltid gjøres med et blikk for gjerningspersonen og for den sammenheng han inngår i.

16.7 Sammenfatning

Spørsmålet om det skal utvises konduite eller ikke beror på en profesjonsmoralisk helhetsvurdering, som betjentene foretar der og da på stedet. At gjerningspersonen har begått en straffbar handling, selv om den er mindre alvorlig, er i liten grad noe argument i seg selv for å strafforfølge. Betjentene gjør så å si alltid en selvstendig vurdering av om det er riktig, rimelig eller tjenlig å forfølge formelt.

Denne vurderingen er preget av subjektive elementer, som vil prege utfallet av vurderingen i større eller mindre grad. Vurderingen er likevel en profesjonsmoralisk vurdering, i stor grad preget av uformelle normer blant politifolk, som kan variere fra distrikt til distrikt, fra stasjon til stasjon og fra divisjon til divisjon.

Gjerningspersonens sosiale status og livssituasjon kan spille inn i vurderingen, særlig viktig er gjerningspersonens alder og om vedkommende er rusmisbruker, eller

befinner seg i en ekstraordinær livssituasjon. Like viktig er hvilken type straffbar handling gjerningspersonen har utført og med hvilket sinnelag. Ble handlingen gjort med vilje vil det lettere kunne føre til anmeldelse. Om møtet mellom politiet og gjerningspersonen observeres av andre, kan det ha mye å si for utfallet, og om det finnes personer som har blitt fornærmet av gjerningspersonens handlemåte vil det gjerne peke i retning av formell forfølgning. Det samme gjelder om det finnes noen som er fornærmet av gjerningspersonens handling.

Særlig viktig er møtet mellom betjentene og gjerningspersonen og gjerningspersonens måte å møte betjentene på. De aller fleste betjentene ønsker å oppnå at gjerningspersonen lærer. Flesteparten av betjentene er med det i stor grad profesjonsmoraliske konsekvensetikere. Nærmere bestemt forstår de sine vurderinger, valg og handlinger som legitimert i bestemte mål og som legitimert i forestillinger om universitas.

De fleste betjentene ser seg selv som en form for samfunnsoppdragere når de skal ta stilling til den polisiære rettshåndhevelsens grunnspørsmål. Deres oppgave er å formidle straffenormene til gjerningspersonen og det på en måte som gjør at vedkommende sannsynligvis ikke begår samme handling på nytt. Vurderingen av hva som skal til for at gjerningspersonen skal lære og om vedkommende faktisk ser ut til å ha lært er basert på en form for pedagogikk, som i betydelig grad finner sitt nærmere innhold i et samspill mellom betjent og gjerningsperson, men også med også med sosiale normer på stedet mer generelt. I utøvelsen av denne pedagogikken ligner betjentene sportsdommere, som formidlere av fastsatte allmenne normer inn i en sosial sammenheng, og som hele tiden må ha et blikk for denne virksomhetens faktiske og normative særegenheter. Betjentene må stadig vurdere forholdet mellom de fastsatte straffenormene og hensyn til «spillet» (her sivilsamfunnets mange sosiale institusjoner og praksiser) flyt.

Kapittel 17 «Du kan godt si at vi lar nåde gå for rett»: det profesjonsmoraliske skjønn som makt

17.1 Konduite som makt?

I den grad politibetjentes rettshåndhevelse har vært gjenstand for formell lovregulering, har oppmerksomheten vært forbundet med den mulighet betjentene har til å utøve *fysisk makt* overfor personer som blir mistenkt for å ha begått en straffbar handling. Og mange forbinder nok også politiets rettshåndhevelse med fysisk makt: politibetjenter har i oppgave å «arrestere» mennesker som har begått straffbare handlinger, men også å beslaglegge gjenstander forbundet med den ulovlige virksomheten.

Men dette tegner et lite representativt bilde av ordensbetjentes faktiske rettshåndhevelse.⁷⁵² En stor mengde straffbare handlinger blir ikke forfulgt og de aller fleste straffbare forhold de blir kjent med blir ikke møtt med fysisk maktbruk. Finstad (2000) fant i sin studie at «OPS-sakenes» andel var «overveldende» og viser også til tilsvarende funn før sin studie, blant annet Cressey og Elgesem (1968).⁷⁵³ Og som Finstad (2000) fremhever skjer det bare unntaksvis i ordenstjenesten at politiet bruker makt til å innbringe, pågripe eller bøtelegge.⁷⁵⁴

Slik er det også i mitt materiale: de fleste straffbare handlinger betjentene forteller om og som jeg observerte at de ble kjent med, endte ikke i noen pågripelse eller anmeldelse. Betjentene utviser i stor grad konduite i møte med mindre alvorlige straffbare handlinger, og selv der de griper inn og forfølger formelt er det ofte ikke særlig fysisk maktbruk.

Dette kunne få en til å slutte at der ordensbetjenter ikke bruker fysisk makt, ja, så betyr det at de *unnlater* å bruke makt; altså at når det utvises konduite overfor gjerningspersonen vil man se det som en unnlattelse av å bruke makt overfor vedkommende. Det er riktig at når betjentene utviser konduite så unnlater de å bruke *fysisk makt*. Men det betyr ikke at de unnlater å utøve makt. For muligheten til å kunne vurdere og avgjøre om det skal utvises konduite eller ikke er utvilsomt en makt, og beslutningen om (og formidlingen av denne til gjerningspersonen) å utvise konduite eller ikke er en maktutøvelse. Som Finstad (2000) treffende påpeker:

⁷⁵² Holgersson og Knutsson (2012) fant at politibetjentene brukte fysisk makt i 0,3 prosent av sin arbeidstid.

⁷⁵³ Finstad (2000) s. 170.

⁷⁵⁴ Ibid. s. 175.

Politiets virkelige makt ligger heller i muligheten til å advare, megle, veilede og overse. Orden skapes først og fremst gjennom ord.⁷⁵⁵

Og:

«Politiets ord er ikke hvilke som helst ord [...]. En advarsel handler også om å utvise makt».⁷⁵⁶

Også i mitt materiale er det klart at muligheten til å kunne vurdere og avgjøre om et sannsynlig straffbart forhold skal forfølges eller ikke er en makt, og det å faktisk utvise konduite eller å forfølge formelt er en form for maktutøvelse.

17.2 Konduite som benådningsmakt

«Slik politifolk snakker om og praktiserer politiskjønn, handler det om mer eller mindre tydelige betingelser for at nåde kan gå foran rett», sier Finstad (2000).⁷⁵⁷ Og med «politiskjønn» ser det ut som hun i stor grad sikter til politibetjentes begrep om å utvise konduite eller skjønn. Særlig i mine intervjuer var det noen betjenter som snakket om det å utvise konduite som å «la nåde gå for rett».

Kanskje denne forestillingen om at det å utvise konduite handler om å la nåde gå for rett, gir en inngang til å beskrive den makt betjentene har og utøver når de vurderer å utvise konduite og når de tar beslutningen om konduite eller forfølgning. Canetti (2005) sier for eksempel:

[...] Den interesse Bibelens Gud viser for alle, hans utrettelighet og omsorg som ikke lar ham glemme en eneste sjel, kan tjene som et høyt forbilde for alle som er utstyrt med makt. Det er også han som har innledet den innviklede handelen med tilgivelser – den som underkaster seg ham, tar han på ny i nåde. Han iaktar imidlertid nøye hvordan den som er blitt gjort til slave oppfører seg, og i sin allvitenskap kan han lett legge merke til om den annen forsøker å lure ham.⁷⁵⁸

Eller kanskje mer familiært i et sekularisert språk, som *benådning*:

⁷⁵⁵ Ibid.

⁷⁵⁶ Ibid.

⁷⁵⁷ Ibid. s. 169.

⁷⁵⁸ Canetti, Elias (2005). *Masse og makt*, Oslo: Den norske bokklubbens kulturbibliotek s. 275.

[...] *Benådningen* er en svært opphøyet og konsentrert makthandling, for den forutsetter at noen er blitt dømt. Uten at en dom er gått forut, kan ingen benådning finne sted. Benådningen omfatter også et *utvalg*. Det er ikke vanlig å benåde mer enn et begrenset antall dømte. Den som straffer, passer seg nøye for å være for mild, og selv om han later som hardheten i iverksettelsen av straffen går imot hans innerste natur, vil han, som en følge av straffens egen hellige nødvendighet, selv innse dens berettigelse, og slik vil han også motivere alt sammen. Men han kommer også alltid til å la veien til benådning stå åpen, enten fordi han selv i visse utvalgte tilfeller beslutter seg for å benåde en eller annen, eller fordi han selv anbefaler benådning til en høyere instans som er betrodd slike oppgaver.⁷⁵⁹

Canetti forankrer makten til benådning hos den suverene Gud, konge eller øverste myndighet. Ifølge Agamben (2005) har det alltid vært en nær forbindelse mellom suverenen og politiet.⁷⁶⁰ Slik suverenen kan straffe og benåde, må vel også denne benådningsmakten kunne overlates til politiet? Kanskje kunne vesentlige sider ved konduite forstås som en stilltiende delegert eller tiltrodd «benådningsmakt?» Gjennom politiet som forvaltningsorgan er ordensbetjentene tiltrodd en posisjon hvor de står overfor og kan avgjøre hva som skal skje med personer som har gjort en straffbar handling. Det som ifølge betjentene kjennetegner det å utvise konduite er nettopp at man regner det som sannsynlig at disse personene har begått noe straffbart, altså feller betjentene først en «dom» over gjerningspersonen. I samtale med gjerningspersonen blir dette som regel formidlet. Betjentene fremstiller det som regel også slik at det ved å utvise konduite gjøres et *unntak*: «det får gå for denne gang men må aldri gjenta seg». De er opptatt av om gjerningspersonen har «lært», altså at gjerningspersonen forstår at dette er et unntakstilfelle. Betjentene ser så an forholdet, situasjonen og gjerningspersonen og finner en «benådning» som formidler straffenormen og alvoret til gjerningspersonen, samtidig som gjerningspersonen får vite at han eller hun slipper formell straff eller administrativ sanksjon. Gjennom benådningen har gjerningspersonen sluppet straffen han egentlig skulle hatt, men blir likevel stående igjen påvirket av møtet med politiet, og gjerne med en følelse av å ha vært «heldig» eller nærmest å ha kommet i en slags «takknemlighetsgjeld» til politiet.

⁷⁵⁹ Ibid.

⁷⁶⁰ Se Heivoll (2013) s. 337 f.

17.3 Den benådende maktutøvelsen som makt over og makt til

Denne benådningsmakten er dels en «makt over», dels en «makt til». På et mikronivå er kanskje makten mest fremtredende som en «makt over» gjerningspersonen. Enten betjentene kommer til at forholdet skal forfølges formelt eller ikke, handler det om at de påfører gjerningspersonen noe som ofte vil være mot vedkommedes vilje, og slik sett dreier det seg om en *makt over* gjerningspersonen. Ender det opp med formell forfølgning er det klart snakk om en makt over gjerningspersonen, slik at betjentene setter sin vilje gjennom. Men også der gjerningspersonen slipper dette, vil det kunne være elementer av makt over, for eksempel ved at gjerningspersonen opplever å komme i en slags «takknemlighetsgjeld».

Men fra et meso- eller makroperspektiv innebærer muligheten til å utvise konduite også at betjentene, som utøvere av en profesjon i statens tjeneste, forvalter en form for makt som en *makt til* eller det som med Loughlin (2010) kan kalles *potentia* eller infrastrukturell makt. Betjentene er satt i en posisjon hvor de befinner seg i et spenningsfelt mellom statens formelle straffnormsystem og sivilsamfunnets mange lokale normsystemer. Når betjentene vurderer om de skal utvise konduite forvalter de en makt til å formidle mellom disse systemene. Betjentenes makt kan brukes til å bevare, sikre eller gjenopprette balanse mellom systemene på mikronivå, men den kan også brukes til å skade dette forholdet. Utviser en betjent konduite vil han eller hun i mange tilfelle dels ha sørget for å formidle de formelle straffnormer til enkeltpersoner og de lokale normsystemer vedkommende tilhører, samtidig som betjenten bidrar til å opprettholde en balanse mellom det formelle normsystemet og de lokale *mores*. Men tvinger betjentene gjennom en formell forfølgning som ser ut til å være i strid med det gjerningspersonen og i hans eller hennes lokalsamfunn oppfattes som rimelig og rettferdig, vil det kunne skape en moralsk irritasjon, som igjen vil kunne påvirke og slite på forholdet mellom formelt straffesystem og lokale rimelighets- og rettferdighetsoppfatninger. Spres denne moralske irritasjonen i samfunnet vil det for alvor kunne utfordre balansen mellom systemene, eller «tilliten til politiet», som det gjerne uttrykkes. Når betjentene utviser konduite er det ofte fordi de finner at dette er tilstrekkelig til å formidle straffnormene til gjerningspersonene, samtidig som de bevarer stabilitet i forholdet mellom sentralt og lokalt, formelt og uformelt, normsystem.

Denne makten til ligger altså i det at staten er avhengig av at denne balansen mellom det formelle straffnormsystem og de lokale normsystemer bevares for at straffesystemet skal bli akseptert i befolkningen. Ordensbetjenter er avhengig av å

både forstå statens normsystem og de lokale normsystemene i befolkningen de virker i. Et politi som skriver mange anmeldelser på straffbare handling som i befolkningen regnes som lite moralsk klanderverdige, vil risikere å få publikum mot seg, og med det over tid risikere å undergrave befolkningens oppfatning av både straffenormenes og politiets legitimitet. Men også motsatt, sprer det seg at politibetjenter lar være å forfølge straffbare handlinger som flere i samfunnet anser moralsk klanderverdige, vil det kunne ha noe av den samme effekt.

Når politibetjentene utvikler en egen politipedagogikk hvor siktemålet er å få gjerningspersonen til å lære, altså lære å ikke bryte straffenormene på nytt, så ligger det i denne pedagogikken samtidig en makt til å forvalte denne spenningen mellom det formelle normsystem og lokalsamfunnenes mores. I sin pedagogikk har betjentene med det en betydelig makt til å påvirke dette forholdet, enten til å bevare moralsk stabilitet eller til å skape moralsk spenning eller til og med konflikt.

17.4 Sammenfatning

I likhet med flere tidligere studier forteller betjentene også i denne studien at de i liten grad bruker fysisk makt i deres rettshåndhevelse. Dette sammenfaller også med det som fremkom under observasjonen. Det forekommer innimellom, men om man ser disse tilfellene i forhold til det totale antall straffbare forhold betjentene blir kjent med, er den fysiske maktbruken en meget begrenset del av rettshåndhevelsen. Bare i noen få tilfeller brukte betjentene fysisk makt i en eller annen form, og da gjerne ikke mer enn i form av påsetting av håndjern og ved å følge gjerningspersonen inn og ut av politibilen.

Dette kan forstås som at politiet ikke bruker makt i disse situasjonene. Det mest iøynefallende ved konduite, kanskje særlig for gjerningspersonene selv, er da også at det innebærer at politiet *ikke* bruker makt. Selv om gjerningspersonen hadde gjort noe ulovlig og straffbart, og kanskje innrømmer det overfor politibetjentene, velger betjentene å ikke forfølge det formelt; det ble med det ikke noen fysisk pågripelse, anmeldelse eller etterforskning. Gjerningspersonen, som ofte selv er godt klar over at han eller hun gjorde noe straffbart, blir lettet og glad over at det ikke ble noe mer ut av det, for eksempel i form av et kostbart forelegg og en oppføring i politiets registre.

Men bildet er mer komplekst enn som så. Selv om betjentene ikke utøver formell makt i form av en anmeldelse eller fysisk makt, vil gjerningspersonen, selv der betjentene utviser konduite, kunne oppleve at betjentene utøver en form for makt. Og dersom man løfter blikket og ser betjentenes handlemåte fra et meso- eller makroperspektiv er

det klart at de utøver en form for makt når de vurderer og avgjør spørsmål om konduite eller ikke. En del av betjentenes polisiære pedagogikk består av en makt til å forvalte forholdet mellom det formelle straffesystemet og sivilsamfunnets utallige lokale sosiale normsystemer.

Kapittel 18 Avgjørelsen er tatt: om registrering og rapportering av konduite

18.1 Rapporteres og registreres bruk av konduite?

Da Bittner (1970) ble publisert, hadde et av de store tema i amerikansk politisosiologisk forskning vært «oppdagelsen» av politibetjentes omfattende skjønn i avgjørelser av den polisiære rettshåndhevelsens grunnspørsmål. Bittner uttalte i sin studie at:

The principal result of these inquiries was the discovery that policemen have, in effect, a greater degree of discretionary freedom in proceeding against offenders than any other public official. This is so because an officer's decision not to make an arrest is not a matter of record, contrary to the decision of the prosecutor not to prosecute, and the decision of the judge to dismiss or to acquit.⁷⁶¹

Spørsmålet er om dette er en dekkende beskrivelse av norske politibetjentes avgjørelser om å utvise konduite i dag; altså om norske ordensbetjentes avgjørelser om å ikke forfølge ikke er gjenstand for noen registrering.

Det må slås fast at det ikke er riktig at norske ordensbetjentes avgjørelser om å utvise konduite eller skjønn generelt ikke er gjenstand for noen form for registrering. Så godt som alle betjentene forteller at der de har blitt kalt ut på et oppdrag av operasjonssentralen, vil de som regel melde tilbake til sentralen også der det ikke ble gjort noe, eller operatøren fører noe om dette selv, som betjent Andersen sa:

[...] Normalt hvis det er opprettet et oppdrag på hendelsen, altså gjerne for eksempel du har fått en melding fra et utested om bråk og vi har kjørt ut dit, så vil vi jo rapportere inn personalia på den eller de involverte, og om det er avgjort da, enten sak er opprettet eller oppgjort på stedet [...]

Sentralen noterer så i PO, for eksempel at forholdet ble «oppgjort på stedet» (OPS). Der betjentene har overtatt saken fra operasjonssentralen fører de som regel dette selv.

⁷⁶¹ Bittner (1970) s. 107.

Men når dette er sagt er det likevel fortsatt en betydelig kjerne av sannhet i Bittners generelle karakteristikk, selv for norske ordensbetjenter i dag. De fleste betjentene forteller om at svært mange tilfeller av konduite aldri blir registrert noe sted og da særlig når det gjelder forhold de selv kommer over. Jeg spurte for eksempel betjent Davidsen om advarsler blir registrert i PO:

Jeg: Blir alle advarsler registrert i PO?

Davidsen: Nei, ingen. Eller... svært få da.

Jeg spurte betjent Hansen om han rapporterer advarsler han gir i trafikken eller ved ordensforstyrrelser inn i PO, hvorpå han svarte:

Nei nei. Veldig mange sånne advarsler blir aldri rapportert inn.

Jeg: Så det er på en måte en praksis, det er sånn at det er vanlig...?

Hansen: Det er ikke kapasitet til å loggføre alt. [...] Det er enormt mye sånt som aldri blir rapportert [...].

Dette er dekkende for det de fleste betjentene forteller, men også for det jeg selv så under observasjonen: svært mange avgjørelser om å utvise konduite blir aldri registrert noe sted. «En hel del konduite blir ikke registrert i PO», sa en divisjonsleder for eksempel under observasjonen.

Som vist kan det å utvise konduite bety veldig mye forskjellig. Det er derfor vanskelig å si noe uttømmende om når konduite blir registrert og ikke. Det kan likevel pekes på noen forhold som har betydning.

18.2 Sakstyper, situasjonstyper og registrering

Et flertall av betjentene sier at i trafikk- og ordenssaker er det mye konduite som ikke blir registrert. I trafikken kan det være alt fra at betjentene ser en bilfører som snakker i mobiltelefonen, og hvor de bare kjører videre uten å registrere noe om det. Eller en bilfører uten bilbelte eller en som kjører på rødt lys og hvor betjentene enten snakker med gjerningspersonen eller bare lar være å reagere på forholdet.

I trafikken finnes det en rekke forbud og påbud som er formelt sanksjonert med gebyrer, og som politibetjenter har myndighet til å skrive ut. Et klart funn under observasjonen var som nevnt at betjentene brukte svært lite tid til å forfølge slike overtredelser og til å skrive gebyrer. I observasjonsloggen har jeg notert en rekke tilfeller hvor patruljene for eksempel kjørte forbi feilparkerte biler eller biler med manglende lys. At betjentene ikke skriver særlig gebyrer i trafikkforhold, eller sagt på en annen måte: at de utviser konduite på overtredelser av svært mange gebyrbelagte forbud og påbud, blir som regel ikke registrert noe sted. Et eksempel på hvordan dette kan virke fremgår av observasjonsloggen fra en vintervakt:

Vi kjører rundt i byen og ser en bil som sklir og sladder opp en bakke foran oss. Betjentene får mistanke om sommerdekk eller slitte dekk. De stopper bilen. Det viser seg at det er svært lite pigger igjen i dekkene. Jeg spør om konduite kan bli aktuelt. Den kvinnelige betjenten svarer: «Nei, det er alt for farlig å kjøre videre med de dekkene». De kontakter operasjonssentralen om forslag til hva de bør gjøre. Det foreslås å skrive en mangellapp eller bruksforbud. De faller etter en del diskusjon seg imellom ned på en mangellapp. Betjentene går bort igjen til sjåføren og snakker med han, men de gir ikke noe forelegg eller gebyr. «Hvorfor fikk han ingen straffereaksjon eller gebyr», spør jeg. «Jo det kommer an på en helhetsvurdering. Han legger seg litt flat og er ganske samarbeidsvillig. Forelegg vil ikke ha noen særlig effekt. Har mer tro på at han lærer av dette». Jeg spør om det vil være noe mer oppfølging eller evaluering av denne beslutningen i etterkant. Nei, det vil det ikke, svarer de. «Da må det være noe alvorlig eller at vi tar initiativ til det selv. Divisjonsleder går ikke gjennom PO for å se hva vi har gjort».

I observasjonsloggen har jeg skrevet: «I denne saken vil det stå i PO at betjentene ga en mangellapp, men det vil jo ikke stå noe om at de kunne gitt et forelegg eller gebyr og at de ikke valgte å gjøre det».

Når det gjelder mer ordensrelaterte forhold kan det for eksempel dreie seg om slåsskamper som betjentene stanser og blir ferdige med der og da. Det kan dreie seg om drikking på offentlig sted og hvor betjentene ber gjerningspersonene om å helle ut ølen, og så blir det bare med det. I observasjonsloggen har jeg en rekke eksempler på at betjenter stopper mennesker, typisk unge folk helgestid, og ber dem om å helle ut en øl de går med i hånda. De gjør som regel da det. Men så fortsetter patruljen videre, og

noen registrering i PO eller andre steder blir det som regel ikke. Eller det kan være at noen blir bortvist, og betjentene melder dette inn til operasjonssentralen, men uten at man samtidig sier noe om at vedkommende sannsynligvis også kunne vært strafforfulgt for ordensforstyrrelse. Betjent Gjertsen fortalte også at dersom en brukerdose skyldes ned i do, vil dette ikke bli registrert noe sted.

18.3 Sammenfatning

Svært mange avgjørelser om å utvise konduite registreres aldri noe sted. I saker hvor operasjonssentralen er involvert vil det oftere bli registrert konduite enn der det er betjentene selv som observerer forholdet. I trafikk- og ordenssaker blir konduite svært ofte ikke registrert. Under observasjonen fremgikk det særlig klart at betjentene i liten grad grep inn overfor brudd på forbud og påbud belagt med gebyrer, og at dette så å si aldri ble registrert.

Kapittel 19 Sammenfattende om betjentenes forståelse og utøvelse av rollen som rettshåndhevere og overgang til del IV

19.1 Ordensbetjenter som samfunnsoppdragere: betjentenes idealtypiske rolle som rettshåndhevere stilt overfor den polisiære rettshåndhevelsens grunnspørsmål

«Det er vanskelig å lage en idealtypisk beskrivelse av forutsetninger for når nåde går foran rett», sier Finstad (2000), og legger til:

Politiskjønnnet er ikke bare et produkt av politiinterne normer, holdninger og idealer. Politiskjønnnet finner sin endelige utforming i samspillet mellom politi og publikum, i forventninger, utspill, svar, gjensvar, dialog eller mangel på dialog, i parlamenteringen på gata. Utfallet er avhengig av hvordan publikum reagerer, og hvordan politiet reagerer på publikums reaksjoner. Politiskjønnnet blir summen av mange faktorer: politiets bedømmelser, publikums reaksjon, betydningen av alder og kjønn, tilskuernes betydning, publikumsblikk og politiblikk [...].⁷⁶²

Dette synes jeg er både godt sett og sagt, og det gir en treffende beskrivelse også av mitt materiale.

Som Finstad skal jeg likevel forsøke å gi en sammenfattende beskrivelse av en del idealtypiske trekk ved politibetjentenes rolle som rettshåndhevere som fremgår av mitt materiale, både av hva som karakteriserer betjentenes profesjonsmorske skjønn som rettshåndhevere og deres utøvelse av dette skjønnnet.

19.1.1 Profesjonsmorsk autonomi

Ifølge politifaglig litteratur er det i norsk politi egne måter å forstå politibetjentes rolle som rettshåndhevere på, når det kommer til avgjørelser av om et sannsynlig straffbart forhold skal forfølges eller ikke. Siden etableringen av det moderne norske politiet er det særlig ett uttrykk har stått sentralt: norske politibetjenter har snakket om å «utvise konduite».⁷⁶³ Alle betjentene som ble intervjuet og som jeg samtalte med under observasjonen kjente til uttrykket og mente at det er alminnelig kjent i norsk politi. Ifølge betjentene viser uttrykket til en mulighet politibetjenter har qua politibetjenter

⁷⁶² Finstad (2000) s. 208.

⁷⁶³ Se slik også hos Aas (2009) s. 148.

til å vurdere og avgjøre om et mindre alvorlig straffbart forhold skal forfølges formelt eller ikke, og flere ga uttrykk for at begrepet viser til en kjerne i ordensbetjenters rolle som rettshåndhevere.

Intervjuene og observasjonen viste at ordensbetjenters vurdering og avgjørelse av spørsmålet om å utvise konduite i stor grad er overlatt til betjentene selv. Verken operasjonssentralen eller overordnede legger seg normalt opp i dette spørsmålet. Operatørene på operasjonssentralen kan gi råd og veilede, og betjentene kan også selv søke råd hos operatørene eller kolleger. Men selve vurderingen og avgjørelsen av om et observert straffbart forhold skal forfølges eller ikke er normalt overlatt til den enkelte betjent på stedet.

19.1.2 Profesjonsmoralisk skjønn: en mulighet til å utvise konduite

Kjernen i den profesjonsmoraliske autonomi ordensbetjentene har som rettshåndhevere består i et profesjonsmoralisk skjønn, som kommer til uttrykk i og med begrepet om å utvise konduite. Dette skjønn er dels en faktisk kognitiv evne og mulighet til å bruke sin egen dømmekraft (epistemisk skjønn), dels en normativ ressurs (strukturelt skjønn) som gir betjentene visse rettigheter, plikter og friheter til å avgjøre den polisiære rettshåndhevelsens grunnspørsmål.

Som normativ ressurs er dette skjønn i liten grad formulert noe sted; det hviler først og fremst på uformelle normer innad i politiet og finner sitt nærmere innhold og grenser i samspill med publikum. Som normativ ressurs er retten til å utvise konduite ikke en normativ ressurs som er delegert til ordensbetjenter eller noe de «eier». Det er noe som defineres fortløpende i et samspill med samfunn og enkeltpersoner.

Vurderingene og beslutningene av om det skal utvises konduite eller ikke er i stor grad overlatt til den enkelte betjents profesjonsmoraliske vurdering og valg. Dette betyr ikke at det ikke finnes normer, hensyn og verdier som er med på å definere rammene for konduite og styre skjønn. Betjentene forteller om uformelle normer, verdier og holdninger i politiet som kan variere fra distrikt til distrikt, fra stasjon til stasjon, fra divisjon til divisjon, ja fra betjent til betjent, og som er med på å definere en kjerne og randsone for konduite og gi retning til skjønnsutøvelsen. Det nærmere innholdet i konduite som en normativ ressurs defineres i stor grad av slike uformelle normer som utvikles i politiet og i samspill med publikum. Normene gir ifølge betjentene anvisning på noen få absolutte, men særlig relative, skranke for når man kan eller bør utvise konduite og ikke. Den vesentlige absolutte skranke hos alle betjentene er at muligheten til å utvise konduite er avgrenset til «mindre alvorlige forhold», mens relative skranke

for konduite kan følge av slikt som instruksjoner fra overordnede eller oppfatninger blant kolleger og forbundet med et vidt spekter av hensyn.

19.1.3 Profesjonsmoralisk skjønnsutøvelse som rettshåndhevere: å utvise konduite

Selv om betjentene forteller om noen få absolutte og en del relative skranker for deres vurdering av om det skal utvises konduite eller ikke, og eventuelt hvordan, forteller de samtidig om et betydelig rom for skjønn i disse spørsmålene.

På samme måte som det finnes uformelle normer om konduite som en normativ ressurs, finnes det en rekke uformelle normer blant politifolk som sier noe om hvilke typer hensyn det kan, skal eller bør legges vekt på i selve vurderingen av om det skal utvises konduite eller ikke. Dette er også normer som vil kunne variere fra sted til sted og fra betjent til betjent, og også disse normene utvikler seg og finner sitt innhold dels innad blant politifolk, dels i samspill mellom politi og publikum.

Med den store grad av profesjonsmoralisk autonomi ordensbetjentene på stedet har, er vurderinger av og beslutninger om å utvise konduite eller ikke sensitiv for den enkelte betjents personlige forhold, slik som personlighet, erfaring, dagsform og humør. Men selv om normene varierer fremstår enkelte normer og hensyn som felles for de fleste betjentene og flere av disse sammenfaller med funn i tidligere studier. Hensyn til knappe ressurser spiller stadig inn i betjentenes vurderinger på ulike måter. Mange betjenter reserverer likevel begreper om å utvise konduite eller skjønn til mer åpne vurderinger, hvor hensyn til ressurser enten ikke spiller inn i det hele tatt eller har en underordnet betydning. Hvem gjerningspersonen er; hvordan han eller hun fremstår, hvilken sosial status og hvilken livssituasjon han eller hun befinner seg i, vil i denne forbindelse kunne spille inn i vurderingene og valgene. Gjerningspersonens sosiale status har likevel noe mindre å si for betjentene i den samlede vurdering, enn i en del tidligere studier, selv om slike hensyn til en viss grad finnes. Det finnes flere typer hensyn som er mer fremtredende. Dette gjelder særlig slik som gjerningspersonens alder, og om vedkommende er rusmisbruker. Er gjerningspersonen ungdom eller rusmisbruker sitter det (av helt ulike årsaker) for mange betjenter langt inne å skrive anmeldelse på bruk og besittelse av narkotika, særlig cannabis. Utfører gjerningspersonen den straffbare handlingen mens vedkommende er i en spesiell livssituasjon, vil det og kunne spille inn.

Selve handlingen og gjerningspersonens skyld har ganske mye å si for de fleste betjentene. En del av de straffbare handlingene betjentene observerer regner de av ulike årsaker som ikke spesielt klanderverdige, selv om de formelt er kriminalisert og

straffbarhetsvilkårene ser ut til å være oppfylt. Det kan for eksempel være urinerings på offentlig sted som man ser gjennom fingrene med fordi det er så få offentlige toaletter, eller drikking på offentlig sted som man kvier seg for å gripe inn mot fordi man selv kunne tenke seg å utføre en slik handling. Men er urinerings eller drikkingen til sjenanse for andre, vil det fort kunne stille seg anderledes. Noen straffbare handlinger kvier betjentene seg for å skrive på fordi de mener at straffereaksjonene ikke står i forhold til handlingens alvorlighet. Dette gjelder særlig en del trafikkforseelser, hvor flere mener at bøtenes størrelse ikke alltid står i forhold til det de ser som handlingens alvorlighet. Om handlingen ble gjort med vilje eller nærmest med overlegg, vil det gjerne peke i retning av formell forfølgning. Dersom den straffbare handlingen har gått ut over noen; at noen er fysisk skadet eller føler seg forulempet, eller der handlingen utgjør fare, vil betjentene som oftest forfølge forholdet. Hvis det derimot ikke finnes noen direkte fornærmede vil de kunne være mer åpne for konduite. De fleste betjentene vil også skjerme møtet mellom dem selv og gjerningspersonen fra tredjepersoners innsyn. Dette gjelder særlig avgjørelser om å utvise konduite: de fleste vil helst ikke utvise konduite i andres påhør.

I mange situasjoner vil spørsmål om forfølgning eller ikke bli avgjort i møtet mellom betjenter og gjerningsperson. Her har gjerningspersonens opptreden i møte med betjentene mye å si. Er gjerningspersonen frekk, kverulerende og vanskelig vil det ofte kunne føre til at forholdet blir forfulgt. Og motsatt; legger gjerningspersonen seg flat og beklager, på en troverdig måte vel å merke, vil det ofte kunne føre til at det ikke blir noen forfølgning. Det kan være flere, til dels samvirkende årsaker, til at betjentene handler slik. Følelser vil kunne spille inn. Betjenter kan bli lei eller irritert, eller få medfølelse med gjerningspersonen. Er gjerningspersonen utagerende vil det kunne peke i retning av forfølgning fordi gjerningspersonen da utgjør, i tillegg til det straffbare, en sikkerhetsrisiko.

Gjerningspersonens oppførsel er særlig viktig for mange av betjentene fordi det gir dem et signal om hvorvidt vedkommende ser ut til å ha lært av møtet med politiet. En frekk og kverulerende gjerningsperson har ikke lært, ergo må det hardere lut til for at han eller hun skal lære. En ydmyk og angrende gjerningsperson ser ut til å ha lært; han kommer antagelig ikke til å gjøre dette igjen. Møtet med gjerningspersonen kan med det sies å være basert på en slags politipedagogikk; hvor betjentene ser seg selv som en form for samfunnsoppdragere. Det handler om å finne ut om gjerningspersonen har lært og så tilpasse oppdragelsesmidlene etter handlingen, situasjonen og gjerningspersonen.

For de fleste betjentene er spørsmålet om å utvise konduite eller ikke slik et spørsmål om hvilke konsekvenser det vil ha å utvise konduite kontra å anmelde. Om gjerningspersonen er en ungdom eller rusmisbruker eller hvordan han eller hun oppfører seg i møtet med betjentene handler særlig om konsekvenser: er det en ungdom vil man gjerne utvise konduite noe oftere på grunn av de store konsekvenser det vil kunne få for ungdommen å få noe på rullebladet. Flere mener at det ikke er noe «poeng» å skrive på en brukerdose eller to hos narkomane, fordi man ikke «oppnår noe» med det. Det er særlig én slik konsekvens- eller nyttepreget argumentasjon som kan være avgjørende for de fleste, og det er hensynet til om gjerningspersonen ser ut til å ha «lært noe» av kontakten med politiet. Dersom gjerningspersonen ser ut til å ha lært noe, ved å vise respekt, ydmykhet og kanskje anger, vil dette kunne være en indikasjon på at han har lært, i den forstand at vedkommende ikke vil gjøre noe slikt en gang til. Om møtet mellom politibetjentene og gjerningspersonen kan ha hatt en slik effekt kan være et subtilt og komplisert spørsmål, som må avgjøres på stedet i hvert enkelt tilfelle. Enkelte ganger vurderer betjentene det slik at gjerningspersonen ser ut til å ha lært. Da kan eller bør man i enkelte tilfeller utvise konduite. Eller det kan være at betjentene vurderer det slik at det å utvise konduite vil ha en mer oppdragende effekt på en gjerningsperson, enn en anmeldelse. En anmeldelse vil kunne skape store negative ringvirkninger i gjerningspersonens liv, som ikke står i forhold til den oppdragelseeffekten man kan få med bare en samtale.

På denne måten ser de fleste betjentene sin rolle stilt overfor den polisiære rettshåndhevelsens grunnspørsmål som formidlere av statens straffennormer inn i sivilsamfunnet og til den enkelte gjerningsperson, nærmere bestemt som en form for samfunnsoppdragere. Det handler om å oppdra den sannsynlige gjerningspersonen til å bli en bedre samfunnsborger; det vil si å oppdra vedkommende til å følge de formelle forbud og påbud som gjelder på det bestemte området og som gjerningspersonen ikke har overholdt. Denne «oppdragelsen» er basert på en form for politipedagogikk, hvis grunnprinsipp er at pedagogikkens innhold må tilpasses den enkelte situasjon og den enkelte gjerningsperson og hva som i lys av dette vil virke mest oppdragende. Noen ganger fremstår det som gjerningspersonen ikke ser ut til å ha lært særlig av møtet med politiet, ergo må det andre virkemidler til, for eksempel en anmeldelse. Men mange ganger virker det som gjerningspersonen ser ut til å ha lært etter en samtale, en advarsel eller en oppfordring. Enkelte ganger virker det faktisk bedre å ikke si noe i det hele tatt, men tvert om kanskje vinke vedkommende videre. Betjentenes oppdragende pedagogikk kan med det så å si per definisjon ikke bindes til på forhånd

bestemte normer. De er avhengige av å finne ut hvem gjerningspersonen er, og hvordan han eller hun reagerer i møte med politiet. Så vil de se dette i lys av situasjonen og finne ut hvordan det oppdragende formål mest mulig effektivt kan oppnås: ved en formell forfølgning eller ved å utvise en form for konduite.

19.1.4 Betjentenes makt som rettshåndhevere: konduite som benådning

I rollen som samfunnsoppdragere har betjentene makt og de utøver makt. På ett nivå kan beslutningen om å utvise konduite ses som en beslutning om å *ikke* bruke makt. Men dette er mest på overflaten. Det dreier seg like mye om en faktisk kompleks form for maktutøvelse. Det å utvise konduite kan ses som en form for *benådende* maktutøvelse, hvor betjentene gjennom benådningen søker å få gjerningspersonen til å underkaste seg straffenormenes orden i fremtiden. Denne benådende maktutøvelsen har to sider, idet den dels er en makt *over*, dels en makt *til*. Både der betjenten utviser konduite og ikke gjør det påfører han eller hun gjerningspersonen noe mot vedkommendes vilje, og slik er det å utvise konduite en makt *over*, en form for repressiv maktutøvelse. Men det er også en makt *til* noe, særlig i betjentene ved den benådende maktutøvelsen, hvor betjentene formidler statens straffenormer til gjerningspersonen, søker å bevare et mest mulig stabilt og harmonisk forhold mellom statens normsystem og samfunnets mores. Slik fungerer betjentenes benådende maktutøvelse til å opprettholde en relativ stabilitet i forholdet mellom abstrakte straffenormer og konkrete forståelser av rimelighet og rettferdighet. Der gjerningspersonen ser ut til å vise oppriktig anger og at han eller hun har «lært», altså underkaster seg den normative orden betjentene formidler til vedkommende (hvilke regler som gjelder på området), så «tilgir» eller «benåder» betjentene vedkommende under forutsetning av at gjerningspersonen nå skal følge den rettslige orden. Når betjentene skal vurdere forfølgelse eller benådning faciliterer de slik et utvekslingsforhold av normative forventninger mellom statlig utviklede rettslig-normative forventninger om at visse typer handlinger er straffbare og skal håndheves av politibetjenter på den ene side, og lokale forventninger om effektive, rimelige og rettferdige avgjørelser på den andre, som tar hensyn til samfunnets mores og situasjonens omstendigheter. I og med denne faciliteringen bidrar betjentene til å bevare og opprettholde stabilitet i dette forholdet mellom statens straffenormer og borgerne.

19.2 Forholdet mellom formelle og uformelle forståelser av politibetjentenes rolle som rettshåndhevere: overgang til del IV

I avhandlingens del II fokuserte fremstillingen på de formelle forståelser av og forventninger til politiets rolle som rettshåndhevere. I del III har fokuset vært på politiet selv og særlig på hvordan politibetjenter selv forstår og utøver sin rolle som rettshåndhevere. Fremstillingen har med det kommet til et punkt hvor det er mulig å sammenføre formelle forståelser av og forventninger med betjentenes for det mest uformelle forståelser av rollen og måten den utøves på. Det er dette som er tema i del IV.

DEL IV. UTFØRENDE REDSKAP OG FORVALTNINGSBYRÅKRAT VS. SAMFUNNSOPPDRAGER: FORMELLE OG UFORMELLE FORSTÅELSER AV POLITIBETJENTERS ROLLE SOM RETTSHÅNDHEVERE I DAG, EN SAMMENLIGNENDE ANALYSE OG TOLKNING

Kapittel 20 Forholdet mellom formelle og uformelle forståelser i historisk perspektiv

20.1 Formelle forståelser av politibetjenter som rettshåndhevere og politifolks egen forståelse og utøvelse av denne rollen i historisk perspektiv

Som vist i del II har det norske politiets formelle rolle som rettshåndhevere verken institusjonelt eller profesjonelt vært særlig forankret i demokratiske institusjoner og prosesser. Politibetjentes formelle rolle som rettshåndhevere har vært utviklet først og fremst i offentlige utredninger, praksis og teori, hvor forståelsen av de grunnleggende verdier som skal prege politirollen har endret seg gjennom norsk historie.

Fra å ha delt mye av den samme forståelse av politirollen på 1800-tallet, har formelle forståelser på den ene side og den polisiære på den andre gradvis utviklet seg i ulike retninger. Opprinnelig ble politiet sett som en institusjon med myndighet og makt til å fremme orden, sikkerhet og velferd på effektive og hensiktsmessige måter (*potentia*) på starten av 1800-tallet, ble politiet i flere kilder gradvis til en forvaltningsinstitusjon med en potensielt repressiv fysisk makt, som måtte normativt reguleres, bindes og avgrenses av på forhånd fastsatte allmenne prinsipper og normer (*potestas*). Denne utviklingen tok til allerede fra starten av 1800-tallet og kan ses i flere av de toneangivende juristenes tiltagende fokus på selve reguleringenes innhold og regler. Dette bidro til et *gradvis perspektivskifte* fra reguleringer og praksis som *verktøy til å nå et mål (orden, sikkerhet og velferd) til å bli et mål i seg selv*.

Med lovreformene før og etter 1900 ble denne utviklingen ytterligere styrket. I den nye alminnelige forvaltningsretten som ble en felles referanseramme for formelle bestemmelser av politiets myndighet og makt bidro læren om lovbundet forvaltning i lignende retning. Den førte til at man begynte å stille spørsmål ved det normative grunnlag for politiets rettigheter og plikter på andre måter enn før, og spørsmålet var om det rettslige grunnlag politiet hadde var tilstrekkelig.

Frem til midten av 1900-tallet forstod både jurister og politifolk politibetjentes rolle som rettshåndhevere i stor grad som en rent administrativt definert rolle. Med fremveksten av rettsstatlige perspektiver fra slutten av 1800-tallet og særlig begynnelsen av 1900-tallet har de formelle forståelsene gradvis skiftet karakter. Den stats- og forvaltningsrettslig utviklede lære om politiets generalfullmakt førte til et vedvarende fokus på politiets makt som potensielt inngripende og som med det måtte normativt bestemmes og begrenses. Dette har kommet til å gjennomsyre så å si alle formelle forståelser av politiet som rettshåndhevere siden, og preger måten å nærme seg politirollen på. Grunnspørsmålet er gjennomgående om politibetjenter *har hjemmel til å gripe inn*. Fra det straffeprosessuelle perspektiv bidro utviklingen av begreper om kun én form for rett og én form for straffbare handlinger, premisset om én homogen straffeprosess hvor påtalemyndighetens formelle og politiets materielle rettshåndhevelse skulle baseres på samme prinsipper og verdier, straffeprosessens omdefinering av politiets virksomhet i straffesakers initialfase, utvikling av stadig skarpere skille mellom politiets virksomhet og myndighet i straffeprosessen og utenfor straffeprosessen, også til å fremme lignende perspektiver på politiets virksomhet og myndighet som rettshåndhevere.

Det har fra andre halvdel av 1900-tallet vært utviklet forståelser av ordensbetjenter som rettshåndhevere, hvor det forventes at politibetjenter opptrer enten som påtalemyndighetens utførende redskap eller som forvaltningsbyråkrater og hvor vekten gradvis har vært lagt mest på det siste når det kommer til den polisiære rettshåndhevelsens grunnspørsmål. I dette idealet forbindes ordensbetjentenes rolle med allmenne fastsatte normer og selve vurderingenes innhold bindes til bestemte normative standarder, for eksempel om likebehandling, fastlagt i juridiske vedtak, slik som i lover, forskrifter og domstolsavgjørelser, eller i sedvanerett.

Idealet om politibetjenter som forvaltningsbyråkrat er basert på forestillinger om at politibetjentes vurderinger og handlinger til syvende og sist skal kunne legitimeres i lovgivning, som ideelt eller reelt er basert på folkets samtykke, eller i det minste på allmenne fastsatte rettsnormer. Studien viser med det at formelle forståelser av politibetjentes rolle som rettshåndhevere særlig fra andre halvdel av 1900-tallet, har beveget seg stadig mer i retning av å ville bestemme politirollen i legalistisk retning. Idealet om politibetjenter som forvaltningsbyråkrat er preget av legalisme, og dette har også i økende grad kommet til å prege forståelsen av politibetjentenes rolle stilt overfor den polisiære rettshåndhevelsens grunnspørsmål. Dette har blant annet

kommet flere forslag om å lovregulere politibetjentes «OPS-kompetanse», men også i forestillinger om en alminnelig rapporterings- og anmeldelsesplikt.

I et regulativt tomrom har flere jurister gjennom idealet om forvaltningsbyråkraten kommet til å ville definere politirollen i tråd med idealer som tradisjonelt har vært forbundet med justismyndighetenes virksomhet. Den moralske kvalitet på betjentenes vurderinger og valg blir forbundet med om de lojalt følger fastsatte allmenne rettsprinsipper og –normer. disse. I den formelle forståelse er de formelle straffnormer og normer for utførelse av polisiær rettshåndhevelse slik *et mål i seg selv*.

I del III er det vist at betjentene i denne studien har stor grad av profesjonsmoralsk autonomi og ser det skjønnt som forbindes med begrepet om konduite som forankret i deres profesjonelle rolle som rettshåndhevere og som basert på tradisjon. For betjentene er spørsmålet om selve den normative ressursens legitimitet, skjønnnet de har og rammene for det, ikke så stort tema. Det tas nærmest for gitt. For betjentene er deres virksomhet basert på stor grad av profesjonsmoralsk autonomi, og på forestillinger om politivirksomheten som et foretagende som skal tjene visse formål som man skal søke å nå på mest mulig effektiv og hensiktsmessig måte. For betjentene må det alltid foretas en selvstendig profesjonsmoralsk vurdering, og det gjennomgående i disse vurderingene er spørsmålet om *hva som vil virke best*.

Dette viser at der den formelle rolleforståelsen gjennom idealet om ordensbetjenter som forvaltningsbyråkrater i dag er *nomokratiske* orientert, er betjentene i denne studien utpreget *teleokratiske* orienterte i sine forståelser av det å utvise konduite. Idealet om ordensbetjenter som forvaltningsbyråkrater er i sin kjerne nomokratiske, mens idealet om å opptre som samfunnsoppdrager er teleokratiske. For betjentene er det ikke mulig å si noe generelt om hvordan formidlingen mellom straffnormer og gjerningspersoner kan, skal eller bør foregå. Selv om de rettslige forventninger kan være forholdsvis stabile, vil de lokale alltid variere. Dette er problemstillinger som i liten grad oppstår ved alvorlig kriminalitet. Staten og sivilsamfunnet er jevnt over enige om det moralske alvor som ligger i slike handlinger. At politiet iverksetter strafforfølgning, altså håndhever overtredelser av slik alvorlige handlinger, vil verken politibetjenter eller publikum stille spørsmål ved. Men dette forholder seg på en annen måte ved de «mindre alvorlige» straffbare handlinger. Her er ikke den moralske kraft i straffnormene den samme. Det får en rekke komplekse konsekvenser for politibetjentenes rettshåndhevelse. Dels at betjentene selv kan vurdere det som mindre påkrevd eller riktig å håndheve dem, eller at andre hensyn enn straff kan komme inn,

for eksempel sikkerhet, dels at de må inngå i en slags moralske forhandlinger med sannsynlige gjerningspersoner og andre, om hvorvidt det er «rimelig», «rettferdig» eller «riktig» å håndheve akkurat den aktuelle overtredelsen.

I lys av dette kan både idealet om ordensbetjenter som påtalemyndighetens utførende redskap og fremveksten av idealet om ordensbetjentene som forvaltningsbyråkrater, for eksempel slik det kommer til uttrykk i forestillingen om OPS-kompetansen, ses som fremvekst av en «*umulig drøm*»:

[...] it might be said that the precondition for the establishment of constitutionalism is the destruction of the figure of the sovereign. But it has been argued that the ideal of constitutionalism – otherwise, the realization of the ‘rule of law’ – is an impossible dream. This because the state embodies an irreconcilable tension between the ideals of *societas* and *universitas*, and constitutionalism can realize its objective only if the state is conceived entirely in the image of *societas*. [...].⁷⁶⁴

Selv i en demokratisk rettsstat vil politibetjentes vurderinger og avgjørelser nemlig måtte være frigjort fra normativ styring og kontroll og overlatt til profesjonelt skjønn:

[...] The existence of this tension means that the governing relationship cannot be conceived simply as one of limited and precise delegation of power; those in authority ‘must be in some ways released from the control of those over whom they govern’ and ‘accorded the discretion and coercive power that they need’.⁷⁶⁵

Selv om det ikke kan sies å foreligge noen helt klar og entydig forståelse av politibetjentes formelle rolle som rettshåndhevere i dag, ser likefullt en slik umulig drøm ut til å ligge under i flere kilder.

Om ikke denne studien har vist at denne drømmen er umulig, har den vist at den harmonerer dårlig med de verdier som preger betjentenes rolleforståelse. Som vist forteller betjentene om en stor grad av faktisk autonomi og skjønn i den polisiære

⁷⁶⁴ Loughlin (2010) s. 375.

⁷⁶⁵ Ibid. Sitatene i teksten er fra John Dunn ‘Trust and Political Agency’, i: John Dunn (1990). *Interpreting Political responsibility: Essays 1981–1989*, Politi Press.

rettshåndhevelsen, og fokuset er overveiende på teleokratiske, ikke nomokratiske, hensyn.

20.2 Sammenfatning og fremstillingen videre

Forholdet mellom formelle forståelser og politibetjentenes forståelse er på flere punkter preget av kontinuitet, men ser også ut til å ha endret seg. Frem til slutten av 1800-tallet og begynnelsen av 1900-tallet ble politibetjentes rolle i stor grad forstått som en formålsdrevet virksomhet og som administrativt definert. Siden første halvdel av 1900-tallet og i enda større grad fra andre halvdel av 1900-tallet har formelle forståelser skiftet noe karakter.

Den formelle forståelsen av ordensbetjentes rolle som rettshåndhevere finner i dag et fortettet uttrykk i idealene om politibetjenter som utførende redskap for påtalemyndigheten (når «etterforskning» er innledet) og forvaltningsbyråkrater (i straffesakens aller tidligste fase). Betjentene i denne studien forstår sin rolle idealtypisk som samfunnsoppdragere. I disse idealtypiske rolleidealene legges det til grunn verdier som ikke lar seg fullt ut forene; det typisk nomokratiske ideal dominerer i forestillingen om politibetjenter som forvaltningsbyråkrater, mens det teleokratiske preger forestillingene om politibetjenter som samfunnsoppdragere.

I det videre skal noen hovedelementer i de formelle rolleidealene som er mest utbredt i dag føres sammen med noen hovedelementer i betjentenes rolleideal. Først skal det sies noe om formelle og betjentenes uformelle forståelser av faktiske sider ved rollen (kapittel 21) og deretter noe om forståelser av de normative sidene av rollen (kapittel 22).

Kapittel 21 Forståelser av politirollens faktiske sider

21.1 Forståelser av politibetjeners profesjonsmorske autonomi og profesjonsmorske skjønn

Fra et formelt perspektiv har det lenge vært kjent at ordensbetjener befinner seg i en posisjon som rettshåndhevere, som medfører en betydelig grad av autonomi. Ordenspolitiets betjener patruljerer i by og bygd, og selv om de er forbundet med overordnede politi og påtalemyndigheten ved samband og telefon, er de enkelte patruljer i stor grad overlatt til seg selv. At dette må medføre vanskeligheter for rettslig styring og kontroll av de beslutninger betjentene tar om å forfølge et sannsynlig straffbart forhold eller ikke, er alminnelig kjent.

Likevel har det siden den moderne politiprofesjon vokste frem vært vanskelig å formelt anerkjenne politibetjener en profesjonell autonomi som rettshåndhevere. Med utviklingen av 1800-tallets system for offentlig rettshåndhevelse, ble så godt som all formell myndighet til rettshåndhevelse samlet i påtalemyndigheten. Det lå under helt fra starten at påtalemyndighetenes *formelle* rettshåndhevelse var avhengig av politibetjeners *materielle*, men å anerkjenne politibetjentene formell kompetanse som rettshåndhevere har sittet langt inne. Så snart en straffbar handling er utført er det påtalemyndigheten som har så å si all formell kompetanse, og politibetjener får den helt innholdsløse rollen som «utførende redskap». Dersom politibetjentene utfører polisiære oppgaver har det juridiske synet alltid vært at politibetjentene har selvstendig myndighet i politilovgivningen, men dersom de utfører straffeprosessuelle virksomhet har de i utgangspunktet ingen slik selvstendig myndighet. I strafforfølgningen er det påtalemyndigheten som har det overordnede ansvar og tar formelle beslutninger som politibetjentene så utfører. Skal politibetjentene ha straffeprosessuell myndighet må det eventuelt være utledet eller delegert fra påtalemyndigheten.

Når det kommer til den polisiære rettshåndhevelsens grunnspørsmål har man fra dette perspektivet hatt vanskelig for å bestemme seg om politibetjentene har en formell myndighet til å avgjøre dette spørsmålet og i så fall hvilken form og innhold den skal ha. Som vist ovenfor i kapittel 10 har det vært utviklet noe som kan kalles den straffeprosessuelle delegasjonsteori. Ifølge denne teorien har politibetjener her ikke selv rettslig kompetanse til å ta avgjørelser av straffeprosessuell karakter, fordi det ikke finnes lovhjemmel i straffeprosessloven for dette. Men, det kan likevel tenkes at påtalemyndigheten, uttrykkelig eller stilltiende, har delegert kompetanse til å ta enkelte typer avgjørelser, for eksempel avgjørelser om å unnlate etterforskning, ved å gjøre

opp et straffbart forhold på stedet (OPS-kompetansen). I lys av det betjentene forteller fremstår dette som en konstruksjon. Både i intervjuene og under observasjonen ga betjentene uttrykk for at påtalejuristene normalt ikke legger seg særlig opp i disse avgjørelsene, og at dette er en type avgjørelser som er «deres bord», så å si. Selv om det i forestillingen om politibetjenter som forvaltningsbyråkrater ligger en formell anerkjennelse av politibetjentes myndighet, er dette idealet også uttrykk for problemer med å anerkjenne en autonom profesjonsmoralisk rolle som rettshåndhevere. Politibetjentes rettshåndhevelse skal bindes til allmenne rettsnormer.

21.2 Forståelser av politibetjentes vurderinger og beslutninger om å iverksette formell forfølgning

21.2.1 Hva politibetjentes avgjørelser i realiteten består i og innebærer

De formelle forståelser av og forventninger til politibetjentes rettshåndhevelse er basert på underliggende og for det meste uuttalte forutsetninger om hva som faktisk kjennetegner denne virksomheten. Når disse faktiske forholdene likevel skal beskrives og omtales brukes for det meste formelle begreper og kategorier. Disse begrepene og kategoriene er hovedsakelig hentet fra de formelle reguleringsfastsatte normer og er med det grunnleggende norm-derivative. Når slike begreper og kategorier brukes til å beskrive hva politibetjenter faktisk gjør, fører derfor til en *sammenblanding og utydeliggjøring av normative kategorier og begreper på den ene side og deskriptive intensjoner på den andre*. Et eksempel på dette finnes i måten Kjelby (2013) utlegger hva politibetjentes avgjørelser *i realiteten* innebærer. Kjelby peker som vist treffende på at ulike forfattere har hatt noe ulike juridiske innganger til å beskrive og bestemme den polisiære rettshåndhevelsens grunnspørsmål, og appellerer til at man i denne forbindelse bør avklare dette ved å legge til grunn hva politibetjentes avgjørelser i «*realiteten*» innebærer. Som vist tar Kjelby utgangspunkt i et premiss om at det politibetjenter faktisk gjør når de tar avgjørelser overfor en person som sannsynligvis har overtrådt et straffebud, må beskrives som «*etterforskning*» eller i alle fall en form for «*påtaleavgjørelse*». Dersom politibetjentene på stedet bestemmer seg for å ikke forfølge et sannsynlig straffbart forhold, må det politibetjentene i realiteten gjør ifølge Kjelby, følgelig være å fatte en straffeprosessuell påtaleavgjørelse, nærmere bestemt en avgjørelse om å *ikke iverksette etterforskning*.

Denne forståelsesmåten står i klar kontrast til det de fleste betjentene forteller om det å utvise konduite. De fleste betjentene ser det å la være å forfølge et straffbart forhold

ikke først og fremst som en *unnlatesehandling*, men som en *formålsstyrt tjenestehandling*.

Kjelbys påstand om at politiet fra det øyeblikk en straffbar handling er utført går over/skal gå over til å forfølge straffeprosessuelle formål, altså hvor formålet er å sikre bevis, harmonerer heller ikke godt med det betjentene forteller. Allerede Bittner (1967) fremhevet at en beslutning om ikke å forfølge formelt ikke er det samme som en unnlattelse, men heller at betjentene velger en alternativ handlemåte.⁷⁶⁶ Noe av det vesentlige for betjentene er nettopp at de etter at en straffbar handling har blitt begått bestemmer seg for å ikke forfølge, av *forebyggende* hensyn, nærmere bestemt av hensyn til å virke *oppdragende*. Å bruke tidspunktet for den begåtte handling som demarkasjonskriterium for når politibetjenter utfører politirettslig eller straffeprosessuell virksomhet fremstår med det som lite realistisk, om man skal legge det som fremgår av denne studien til grunn.

Det foreligger med det grunnleggende forskjeller mellom den formelle forståelse og det politibetjentene forteller. Under merkelappen «Selective [law] enforcement» berører Svogun (2013) den normorienterte forståelsesmåte som Kjelby legger til grunn:

On the question of «selective enforcement», to use reasoned persuasion rather than force (as with an arrest) more fully enforces law, as law is more a force in the person who gives it his assent. When law is obeyed only from fear, it is disobeyed when fear, that is, external police, is not present. Thus, the admonition to sometimes advise rather than arrest does not abrogate the duty to fully enforce law; instead, it illuminates the means to it. «Selective enforcement» is a misnomer, here. Instead a police officer exercises discretion in determining when arrest or use of more informal means will better effect the enforcement or animation of law.⁷⁶⁷

Svogun formulerer ganske treffende en grunnleggende forskjell mellom den forståelse Kjelby tar til orde for og det betjentene forteller om å utvise konduite. Spørsmålet om hvordan man skal forstå politibetjentes handling blir hos Kjelby båret opp av en vag forutsetning om at politibetjenter skal «håndheve overtredelser av rettsregler», med

⁷⁶⁶ Se Bittner (1967).

⁷⁶⁷ Svogun (2013) s. 52. Se lignende hos Brown (1988) s. 185.

den følge at spørsmålet blir om politibetjenter kan gis kompetanse til å vurdere om man skal *unnlate* å forfølge en overtredelse av et straffebud. For de fleste betjentene i denne studien er handlingen som vist *en bevisst formålsrettet tjenestehandling* og i stor grad utført med den hensikt å oppnå en effekt i fremtiden (særlig oppdragelse). Som Svogun (2013) sier et annet sted, fra en amerikansk kontekst:

[...] that the police do not arrest in all cases of disobedience, does not by itself indicate violation of the duty to enforce law; one must delve further into the reasons for not arresting. It may well be that in certain circumstances informal means such as persuasion, lecture, or warning serve to enforce positive law, while an arrest does the opposite.⁷⁶⁸

I stedet for det normorienterte fokus som i dag preger flere formelle kilder, er betjentene mer opptatt av å formidle mellom straffenormene og de menneskene de møter. For politibetjentene er det ikke mulig å si noe generelt om hvordan formidlingen kan, skal eller bør foregå. Selv om de rettslige forventninger kan være forholdsvis stabile, vil de lokale alltid variere.

Dette er problemstillinger som i liten grad oppstår ved alvorlig kriminalitet. Staten og sivilsamfunnet er jevnt over enige om det moralske alvor som ligger i slike handlinger. At politiet iverksetter strafforfølgning, altså håndhever overtredelser av slik alvorlige handlinger, vil verken politibetjenter eller publikum stille spørsmål ved. Dette forholder seg på en annen måte ved de «mindre alvorlige» straffbare handlinger. Her er ikke den moralske kraft i straffenormene den samme. Det får en rekke komplekse konsekvenser for politibetjentenes rettshåndhevelse. Dels at politibetjentene selv kan vurdere det som mindre påkrevd eller riktig å håndheve dem, eller at andre hensyn enn straff kan komme inn, for eksempel sikkerhet, dels at de må inngå i en slags moralske forhandlinger med sannsynlige gjerningspersoner og andre, om hvorvidt det er «rimelig», «rettferdig» eller «riktig» å håndheve akkurat den aktuelle overtredelsen.

Lovgiver har kategorisert de mindre alvorlige handlingene som straffbare, i prinsippet på lik linje med alle andre typer straffbare handlinger. Men dette, som på et formelt rettssystematisk nivå kan virke uproblematisk, er for betjentene langt mer komplekst. For betjentene får det pønale ved handlingene mindre betydning. Å se til at gjerningspersonene straffes for derigjennom å fremme prevensjon preger i liten grad

⁷⁶⁸ Svogun (2013) s. 52.

deres tenkemåter. Betjentene er i høyeste grad opptatt av forebygging, men bare sekundært gjennom formell strafforfølgning. Først skal betjentene selv foreta en vurdering av hva som virker best og er mest rimelig for den aktuelle personen, basert på den konkrete handling i den konkrete situasjon

21.2.2 Det formelle begrepet om OPS og betjentenes begrep om konduite

Noe av den samme sammenblandingen mellom normative begreper og kategorier og deskriptive intensjoner finnes i diskusjoner av den formelle myndighet politibetjenter har til å vurdere og avgjøre den polisiære rettshåndhevelsens grunnspørsmål. Som vist har flere kilder fra både forvaltningsrettslig og straffeprosessuelt perspektiv beskrevet denne myndigheten som «OPS-kompetansen». Den formelle forestillingen om OPS-kompetansen er for det meste *bakoverskuende* og *regelorientert*.

Dette er en forståelse av den normative ressurs betjentene som ikke gjenfinnes på samme måte i det betjentene forteller. Når betjentene forteller om konduite som en normativ ressurs er de mer *fremoverskuende* og *formålsorientert* enn det denne forståelsen legger til grunn.

21.2.3 Det formelle begrepet om advarsler og begrepet om konduite

Noe av det samme kan ses i forståelsen av «advarsler». Flere ganger under intervjuene og observasjonen ble jeg slått av en forskjell mellom hvordan jeg som jurist kunne tenke om advarsler og hvordan betjentene uttrykte seg når de snakket om advarsler. Under intervjuet med betjent Karlsen kom jeg flere ganger til å tenke på dette. Jeg forsøkte å få Karlsen til å gå nærmere inn i hva han la i «advarsler», og hvordan dette formelt skal forstås. Det gjennomgående var at Karlsen så ut til å forstå advarsler som et *faktisk* fenomen, mens jeg forsøkte å få han til å se det som et *formelt* rettslig begrep, for eksempel slik det finnes i politiloven av 1995 § 6.

21.3 Den formelle fremstillingsmåte av omfanget og betydningen av den polisiære rettshåndhevelsens grunnspørsmål og betjentenes praksis

Den juridiske definisjon av den polisiære virksomhet og myndighet til å forfølge «mindre alvorlige straffbare forhold» trekker veksler på en dikotomi som opprinnelig skrev seg fra et behov for å angi den straffbare handlingens moralske klanderverdighet.⁷⁶⁹ De som begikk en mindre klanderverdig «forseelse» skulle ikke

⁷⁶⁹ Se Heivoll (2014).

bli gjenstand for samme moralske stigma som den som hadde begått en forbrytelse. Men ved å definere handlingene politibetjenter kan utvise konduite overfor på denne måten får de samtidig et marginalt og «ufarlig» preg. Politibetjentenes virksomhet og myndighet gjelder jo bare de «mindre alvorlige sakene». Ian Loader og Lucia Zedner (2007) er inne på noe av dette temaet når de sier at:

The management of low grade disorder has arguably always remained an anomaly within the criminal law and legal process. The requirement of mens rea, that is elsewhere a hallmark of criminal law, is here abandoned in favor of strict liability offenses with little or no mental element and a more lax application of ordinary criminal process requirements on the grounds that minor wrongdoing, being merely mala prohibita, attracts lesser penalties and lower stigma [...].⁷⁷⁰

Dette fører også til en bagatellisering av det betjentene forteller om *omfanget* av disse overtredelsene, og hvor stor del det utgjør av ordenstjenestens arbeid å håndtere dem og den samfunnsmessige betydning denne politivirksomheten har. Og det fører også til en marginalisering av de problemer som har vist seg å være forbundet med å bestemme politibetjentes rolle i avgjørelsen av disse sakene, «det dreier seg jo bare om bagatellmessige saker».

21.4 Sammenfatning

I de formelle forståelsene av politibetjentes rolle som rettshåndhevere ligger det selvsagt forestillinger og forutsetninger om hva som kjennetegner politibetjentes faktiske situasjon som rettshåndhevere og hva de faktisk gjør når de vurderer og avgjør den polisiære rettshåndhevelsens grunnspørsmål. Disse forutsetningene er i liten grad tematisert i de formelle kildene og det vises i liten grad til empirisk forskning på politibetjentes faktiske rettshåndhevelse i denne forbindelse. Omtaler av faktiske forhold er med det i stor grad basert på norm-deriverte begreper og kategorier, slik at det for eksempel forutsettes at det politibetjenter gjør når de skal ta stilling til den polisiære rettshåndhevelsens grunnspørsmål er å «iverksette eller unnlate å iverksette etterforskning», at de gir «advarsler» eller at det politibetjenter har fått kompetanse til er å «gjøre opp» straffbare forhold på stedet.

⁷⁷⁰ Loader, Ian, Zedner, Lucia (2007): *Police beyond Law, Review Essay: The police power: Patriarchy and the foundation of American Government*. By Markus Dirk Dubber [...]. *New Criminal Law Rev.* 142 s. 147.

Slike måter å forstå de faktiske forhold rundt ordensbetjentenes posisjon, vurderinger, beslutninger og handlinger på er på flere punkter basert på forståelser som er annerledes enn det betjentene forteller om. Betjentene forteller om en mulighet til å utvise konduite som en kjerne i politirollen, og som en mulighet de benytter i svært stor grad. Og de fleste betjenter forteller som vist om konduite som en formålsstyrt tjenestehandling, utført for å oppnå noe i fremtiden. Det vil si at de ikke bare forstår det å utvise konduite som et «oppgjør» eller som en «unnløstelse».

Kapittel 22 Forståelser av politirollens normative sider

22.1 Forståelser av den normative ressursens form: den formelle «kompetanse» og betjentenes «mulighet»

Mens forståelsen av politibetjentes normative ressuser var preget av en blanding av naturrettslige og positivrettslige forståelser på 1800-tallet, forsvant de gamle naturrettslige elementer i politiforståelsen helt fra begynnelsen av 1900-tallet. Det gamle system var nå formelt borte og man måtte i tråd med den rådende juridiske metodelæren forstå politirollens normative ressurs som forankret i bestemte typer positivt foreliggende rettskilder, slik som lov, rettspraksis og sedvanerett. Fra disse rettskildene ble det så utledet bestemte allmenne rettsnormer, med ulike typer innhold, som sa noe om hva politibetjenter kan, skal eller ikke skal gjøre stilt overfor den polisiære rettshåndhevelsens grunnspørsmål.

Selv om det etter 1905 fantes lite av formelle rettskilder å utlede normene fra, forble dette grunnfokuset på positivt gitte rettskilder grunnleggende selv i læren om generalfullmakten, og juridiske drøftelser av politiets virksomhet og myndighet har vært orientert mot å finne rettsnormer i positive kilder.

Normer som gir betjentene en normativ evne til å beslutte noe rettslig utledes i dag fra slike positive kilder og betegnes «kompetansenormer», og selve den normative evne betegnes «kompetanse».⁷⁷¹ Normer som nedlegger forbud eller påbud for ulike typer beslutninger eller handlinger kalles samlet for «pliktnormer». Alle disse normtypene kan i større eller mindre grad åpne for «avveining» og «skjønn».⁷⁷² Når jurister i dag snakker om politibetjentes «kompetanse», «plikt», «skjønn», «advarsel» og «etterforskning» snakker de hovedsakelig om normative ressuser utledet av og bundet til allmenne fastsatte normer og som inngår i systemer av fastsatte allmenne prinsipper og normer.

Denne utviklingen i forståelsen av politibetjentes normative ressuser har vært en utvikling i retning av legalitet.⁷⁷³ Utviklingen har bidratt til å oppvurdere det sentrale og allmenne, som igjen har bidratt til å fremme et fokus på systemiske hensyn som differensiering og koherens, som sentrale verdier i bestemmelsen av politirollen.

⁷⁷¹ Eng (2007) s. 79 f.

⁷⁷² Ibid. s. 72 f. og 163 f.

⁷⁷³ Se ovenfor i kapittel 10.

Denne måten å forstå politibetjentenes normative ressurs på, står i et spenningsforhold til det betjentene forteller om konduite som normativ ressurs. Betjentene forteller som vist at ifølge begrepet om å utvise konduite, følger det med det å være politibetjent en «mulighet» til å vurdere om man vil utvise konduite eller ikke. Grunnlaget for denne muligheten er ikke en fastsatt allmenn norm. Betjentene mener at det finnes noen regler om hva de kan og ikke kan gjøre i disse situasjonene, men hvor disse reglene finnes, hva som er det faktiske normative grunnlaget for dem, og hva de går ut på, er det ikke alltid mulig å si noe særlig sikkert om. I betjentenes fortellinger om den normative ressurs er det slik flytende overganger mellom normperspektiver, konvensjoner, vaner, anstendighet og holdninger, og det faktiske normative grunnlag for den normative ressurs betjentene forteller om er først og fremst tradisjon.

Denne forskjellen mellom formelle og de polisiære forståelser av den normative ressursens form, peker i retning av noe særlig Kleinig har pekt på, nemlig at politibetjenters normative ressurser historisk har vært minst like mye basert på tradisjon som borgernes samtykke og formell lovgivning. Slik kan det se ut til å være også i Norge. Om man sammensiller formelle forståelser og det betjentene i denne studien forteller ser det ut til at først og fremst er *tradisjon* vært det faktiske normative grunnlag for betjentenes rettshåndhevende myndighet, slik det har kommet til uttrykk i begrepet om å utvise konduite. Nå vil en jurist i dag kunne si at dette er selvsagt: politiets myndighet, rettigheter og plikter, kan selvsagt også, rettslig sett, hvile på forvaltningssedvaner og tradisjon. Men som Kleinig understreker, ligger det her et avgjørende poeng:

Even though traditional and contractual expectations may well achieve some sort of mutual accommodation, it is important to recognize their theoretically different character. Traditional expectations are more immediately rooted in affective bonds and communal ties than they are in voluntaristic, deliberative accords. Contractual expectations, on the other hand, are explicitly deliberative and calculative. In practice the distinctions begin to blur. Like love and marriage, loyalty and fidelity, friendship and partnership – indeed, like morality and law – traditional and contractual relations, and the rights and obligations

that go with them, exist in something of a dynamic tension, each having its place in human social life, and neither easily sustainable without the other.⁷⁷⁴

Dette ser ut til å være helt grunnleggende for forståelse av forskjellene mellom formelle og uformelle polisiære måter å nærme seg politibetjenters normative ressurs på. Den normative ressurs betjentene forbinder med konduite er ikke bundet til fastsatte normer, heller ikke som «forvaltningssedvane». Slik er det en kvalitativ forskjell mellom betjentenes polisiære myndighetsforståelse basert på tradisjon og forbundet med umiddelbare, affektive og lokale normative forventninger, og de mer deliberativt funderte formelle myndighetsforståelsene.

I forlengelsen av dette er det naturlig å si noe om et annet og noe mer materielt trekk ved den formelle forståelsen i dag, og hvordan betjentene forholder seg til det. Som vist i kapittel 9 og 10 har forståelsen av politibetjenters formelle rolle som rettshåndhevere siden 1960-70-tallet utviklet seg stadig tydeligere innen rammen av to adskilte fagfelt eller juridiske disipliner, nemlig den forvaltningsrettslige politirett på den ene side og straffeprosessrett på den andre. Spørsmålene om hva som forventes av politibetjenter i møte med personer som sannsynlig har begått en straffbar handling har vært relativt lite diskutert i begge disse disiplinene, men gradvis har det som vist utviklet seg måter å uttrykke normative forventninger til politibetjenter som rettshåndhevere på. Et av de grunnleggende trekk ved rettsutviklingen på andre halvdel av 1900-tallet, har som nevnt vært at dette skillet mellom politiets virksomhet og myndighet i og utenfor strafforfølgning (i straffeprosessen kontra politiretten) har blitt stadig skarpere. Det har vært anerkjent at de to virksomhetene og myndighetsområdene i praksis vil kunne flyte over i hverandre, men selv om det anerkjennes en type sammenblanding i praksis, anerkjenner teoriene aldri en total utvisking av sondringen mellom det polisiære og straffeprosessuelle som rettslig begrepsunivers. Dette juridiske skjema er særlig basert på den forutsetning at en og samme handling bare kan ha én type formål, enten straffeprosessuelle formål eller politirettslige. Særlig Rieber-Mohn har som vist i kapittel 10 fremhevet at det er *formålet* med politiets handlemåte som bestemmer om en virksomhet er av politirettslig eller straffeprosessuell karakter: dersom formålet er å søke etter bevis for å avklare om straffbarhetsvilkårene kan være oppfylt er det snakk om vurderinger og

⁷⁷⁴ Kleinig (1996) s. 17

beslutninger som faller inn under straffeprosesslovgivningen.⁷⁷⁵ Dreier det seg derimot om å stanse, avverge og forebygge straffbare handlinger, før disse er begått, reguleres forholdet av politilovgivningen. Et grunnleggende premiss i Rieber-Mohns argumentasjon ser altså ut til å være at når politibetjenter utfører en handling har denne ett eller hovedsakelig kun ett formål. Men dette kommer i konflikt med betjentenes forståelse av det å utvise konduite på flere punkter. Det er vist at for de fleste betjenter i denne studien er det å la være å forfølge et straffbart forhold ikke kun et oppgjør med noe som har skjedd, men like mye et virkemiddel for å oppnå formål betjentene finner vesentlige for politiets virksomhet i slike situasjoner i fremtiden. Når betjentene legger så stor vekt på om gjerningspersonen opptrer kverulerende og hissig eller ydmyk og angrende, er ikke dette i hovedsak fordi det i seg selv er av interesse, men snarere fordi det gir betjentene en pekepinn på hvorvidt konduite vil virke etter sitt formål eller ikke, nemlig oppdragende. I betjentenes begrep om å utvise konduite flyter formålene slik over i hverandre. Det bakoverrettede oppgjør flyter over i den fremadrettede forebygging i en og samme handling. Når det kommer til avgjørelse av den polisiære rettshåndhevelsens grunnspørsmål, baserer betjentene seg med det ikke på noe på forhånd bestemt formål. Betjentene vurderer selv formålet i den enkelte situasjon, der og da, og flere formål kan flyte over i hverandre. Formålene med å la være å forfølge, eller for den saks skyld en beslutning om å forfølge, kan være alt fra ressursmotivert til motivert av ønsker om et oppgjør med handlingen, eller ønsker om å forebygge. Som regel dreier det seg om klynger av flere formål og motiver som driver vurderingene og valgene. Også sondringen mellom det politirettslige og straffeprosessuelle forstått sekvensielt, altså som det som skjer før og etter en straffbar handling er begått eller før eller etter sak er opprettet, er basert på andre forståelser enn det som kommer til uttrykk i betjentenes fortellinger om konduite. I det betjentene forteller om å utvise konduite, flyter det polisiære og straffeprosessuelle over i hverandre.

22.2 Forståelser av den normative ressursens innhold

Forvaltningsrettslige og straffeprosessuelle begreper om ordenspolitiets kompetanse til å avgjøre om et forhold skal forfølges, og politibetjentenes begrep om konduite, kan på et overflatenivå se ut til å være nærmest sammenfallende. Det dreier seg i begge tilfeller om anerkjennelse av at politibetjenter har en viss normativ ressurs til å avgjøre mindre alvorlige saker på stedet, etter beste skjønn. Fra det politirettslige perspektiv,

⁷⁷⁵ Se ovenfor i kapittel 10.

forbindes spørsmålet om innholdet i politibetjenters kompetanse gjerne med politiloven kapittel 2 og inngrepshjemlene der. Det har vært hevdet at politibetjenter har kompetanse til å avgjøre et sannsynlig straffbart forhold med en advarsel etter politiloven § 6, men det er også ment at det ikke finnes klar lovhjemmel, slik at hjemmel må søkes for eksempel i forvaltningspraksis eller sedvanerett. Det vises også til straffeprosessuelle forståelsesmåter. Fra det straffeprosessuelle perspektiv kan det ikke vises til noen uttrykkelig lovregulering av politibetjenters kompetanse til å avgjøre den polisiære rettshåndhevelsens grunnspørsmål. Det er likevel som vist antatt i den straffeprosessuelle teori at politibetjenter må ha en viss kompetanse til å avgjøre den polisiære rettshåndhevelsens grunnspørsmål, selv om de enkelte forfattere utlegger dette på noe ulike måter. En gjennomgående formulering er likevel som vist at politibetjenter har en kompetanse til å gjøre opp mindre alvorlige straffbare handlinger på stedet (den såkalte OPS-kompetansen), selv om hva som nærmere bestemt ligger i dette likevel er noe omdiskutert.

Betjentene sier som vist at det ikke finnes særlig allmenne fastsatte normer om konduite. Når man kan og ikke kan eller bør utvise konduite kan det sies en del om generelt, men det nærmere innholdet i retten til å utvise konduite varierer grunnleggende med tid og sted. Kjerneområdet for konduite er mindre alvorlige forhold, men det finnes ingen egentlige felles fastsatte normer for hva dette vil si, bortsett fra noen typiske saksområder, slik som trafikk og en del forseelser i ordensforhold. Noen betjenter anser at det aldri kan utvises konduite på narkotika, mens andre betjenter forteller at på deres tjenestested er dette helt vanlig. Flere forhold kan dessuten være med på innskrenke eller utvide grensene for når konduite er aktuelt og ikke.

22.3 Forståelser av den normative ressursens legitimitet

Forståelsene av normenes form og innhold henger nært sammen med de verdier normene anses å være basert på og skulle fremme, og det er her de mer fundamentale elementer i rolleforståelsen finnes. Som vist har de grunnleggende verdiene i den formelle forståelse siden midten av 1900-tallet blitt mer preget av nomokratiske forståelsesmåter og i flere kilder vektlegges verdier som allmennhet, systematisk differensiering (om politivirksomheten og –myndigheten er politirettslig eller straffeprosessuell) og koherens, når politirollen skal diskuteres.

Betjentenes begrep om å utvise konduite fremstår som vist mer orientert mot det teleokratiske; altså mot autonomi, umiddelbare vurderinger og beslutninger og hvor

grunnleggende verdier er slik som faktisk effekt i form av nytte og rimelighet. Det er for de fleste av vesentlig betydning å vurdere konsekvensene av en strafforfølgning kontra ikke strafforfølgning. Enten det dreier seg om hensyn til gjerningspersonens fremtid eller mangel på respekt for politiet, er dette et felles perspektiv hos betjentene: om en betjent vurderer å utvise konduite, gjør han eller hun det ofte fra et virkemiddelperspektiv. I enkelte tilfeller vil politibetjenten løse tjenesteoppgaven på en bedre måte ved å la være å strafforfølge enn å skrive en anmeldelse, utstede et forenklet forelegg eller gebyr.

Mens det i formelle kilder diskuteres hvilken «hjemmel» politibetjenter har til å avgjøre den polisiære rettshåndhevelsens grunnspørsmål anser betjentene at deres normative ressurser til å bestemme om et straffbart forhold skal strafforfølges eller ikke, rett og slett er basert på det at det har politiet alltid gjort og dette har vært akseptert av myndigheter og publikum. Det vil si at legitimiteten til politiets normative ressurs og de beslutninger og handlinger den er grunnlag for, ikke er basert særlig i forestillinger om at politiet må ha myndighet i form av en kompetanse, basert på folkets samtykke og/eller uttrykt i en allmenn rettsnorm, men mer i en underforstått og umiddelbart anerkjent underkastelse under denne tradisjonelle makt.

22.4 Forståelser av forholdet mellom politibetjenter, den normative ressurs og den aktuelle situasjon

Alle som skal forholde seg til retten og følge den forstås juridisk i dag som «rettsanvendere». Ifølge dette alminnelige juridiske begrepet, skal en person som skal løse et rettsspørsmål først finne frem til en allmenn rettsnorm gjennom en undersøkelse av relevante rettskilder, for så å «anvende» den på et foreliggende «faktum». Denne anvendelsen, overgangen fra norm til faktum, kalles for «subsumsjon». Etter denne forståelsen av forholdet mellom norm, subjekt og vurdering skal politibetjentene først fremkalle en allmenn norm i sitt sinn, for så å etablere et faktum, som til sist subsumeres under den allmenne normen.

Dette fremstår som svært stilisert i forhold til hva betjentene forteller om hvordan det fungerer i praksis, både hva gjelder forståelsen av det å finne normene og selve normenes karakter, identifiseringen av de faktiske forhold normen skal regulere og subsumsjonen. Dette skyldes for det første at den almenne normen er høyst uklar, lite tilgjengelig for politibetjentene, og allmenne normer har begrenset betydning for betjentenes forståelse av retten til å utvise konduite. Like viktig er at det ikke eksisterer noe klart og stabilt «faktum» som en allmenn rettsnorm kan «anvendes» på.

Et vesentlig kjennetegn ved ordenspolitibetjentenes rettshåndhevelse er at de faktiske forhold hele tiden endrer seg, det avdekkes nye opplysninger, de ytre rammene endrer seg etc.

22.5 Forståelser av politibetjentes skjønnsutøvelse, herunder om skjønnsutøvelsens legitimitet

Formelt er det som vist i kapittel 10 anerkjent at politibetjenter har kompetanse til å avgjøre mindre alvorlige straffbare forhold basert på et skjønn. Selv om det er noe uklart hvor grensene for dette skjønnnet går, er det anerkjent at ordensbetjenter selv vurderer dette. Men dette skjønnnet er forbundet til en allmenn rettsnorm, særlig forankret i OPS-kompetansen, og det kan knyttes formelle sanksjoner om ordensbetjenter går utenfor denne kompetansen. Straffeprosesslovutvalget har for eksempel vist til at betjentenes myndighet til å avgjøre den polisiære rettshåndhevelsens grunnspørsmål primært skal vurderes etter deres rapporterings- og anmeldelsesplikt. Domstolene må med det oppstille en allmenn norm for hva ordensbetjenter kan beslutte og ikke i sin skjønnsutøvelse og som deres vurderinger må vurderes i lys av.

Lovgiver har kategorisert de mindre alvorlige handlingene som straffbare, i prinsippet på lik linje med alle andre typer straffbare handlinger. Men for betjentene får det pønale ved handlingene mindre betydning. Å se til at gjerningspersonene straffes for derigjennom å fremme prevensjon preger i liten grad deres tenkemåter. Betjentene er i høyeste grad opptatt av forebygging, men bare sekundært gjennom formell strafforfølgning. Først skal betjentene selv foreta en vurdering av hva som *virker best* og er *mest rimelig* for den aktuelle personen, basert på den konkrete handling i den konkrete situasjon.⁷⁷⁶ Hvordan dette skal gjøres er det ikke mulig å si noe generelt om. Årsaken til det er at hva som skal til for å opprettholde den sosiale orden, herunder rettsordnenen, hele tiden vil måtte tilpasses de konkrete omstendigheter. Noen ganger vil det vikre best å utvise konduite, andre ganger vil det virke best å forfølge straffeprosessuelt, og hvilke hensyn som spiller inn og preger vurderingen.

Dette sier også noe om forskjeller mellom betjentenes forståelser av skjønnsutøvelsens legitimitet, og det som fremgår om dette i formelle forståelser. Fra formelle perspektiver er betjentenes skjønnsutøvelse legitim dersom det foregår i tråd med og innfor rammene av fastsatte eller hevdvunnene allmenne regler. For betjentene i denne

⁷⁷⁶ Se lignende hos Wilson (1978) s. 84.

studien er skjønnsutøvelsen særlig legitim dersom den bidrar til å fremme bestemte formål på en effektiv måte, typisk at gjerningspersonen ser ut til å ha lært.

22.6 Forståelser av politibetjentes makt

I den grad politibetjentes makt som rettshåndhevere har vært gjenstand for politisk, rettslig og juridisk oppmerksomhet i nyere tid, har den som nevnt hovedsakelig vært forstått som en makt til å gripe aktivt og fysisk inn overfor borgerne. Politiets makt har blitt sett som noe potensielt repressivt, og det formelle perspektivet har vært normative restriksjoner på denne potensielt repressive makten. Det betyr at man for det meste har fokusert på en begrenset del av politibetjentes makt, og en form for makt som i praksis spiller en beskjeden rolle i den daglige rettshåndhevelse som betjentene forteller om. Den formelle maktforståelse forplanter seg også til forståelsen av hva politibetjentene faktisk gjør når de vurderer og avgjør den polisiære rettshåndhevelsens grunnspørsmål. For med det begrep om makt som preger de fleste politiske og rettslige forståelser av politiets rettshåndhevelse i dag, blir en beslutning om å ikke forfølge et sannsynlig straffbart forhold til en *unnlatelse* av å bruke makt.

Men når betjentene utviser konduite er det like mye en maktutøvelse, en aktiv formålsstyrt maktutøvelse. Betjentene formidler mellom straffenormer og sivilsamfunnets mange lokale normative forventninger, og utøver med det en makt til å opprettholde og bevare. Det er en makt til å sikre, opprettholde og bevare et tilstrekkelig harmonisk og stabilt forhold mellom stat og sivilsamfunn, mellom to typer normative systemer; statens straffesystem og sivilsamfunnets mange uformelle og lokale normsystemer. Betjentenes begrep om konduite kan sies å hvile på en forståelse av seg selv som formidlere mellom disse systemene. Når betjentene utviser konduite formidler de statens straffenormer inn i sivilsamfunnet og til enkeltpersoner. Når betjentene er opptatt av om gjerningspersonen ser ut til å ha «lært» eller ikke forvalter og utøver de en makt til å opprettholde straffenormenes orden og den sosiale orden, uten særlig fare for moralsk irritasjon i befolkningen. I noen situasjoner finner betjentene å forfølge, i andre ikke.

Den makt som kommer til uttrykk i begrepet om konduite og betjentenes praksis, er grunnleggende en makt som *potentia*: en makt til å formidle mellom statens straffenormer og sivilsamfunnet og til å opprettholde stabilitet i forholdet mellom statens straffesystem og sivilsamfunnet. I denne forbindelse må betjentene være sensitive for normative forventninger både fra straffesystemet og de sivile normsystem. En måte å opprettholde stabiliteten på, er ved å utvise konduite. Makten

til å utvise konduite er utledet fra den politisk suverene makt, som en makt til å avgjøre når nåde skal gå for rett, eller rett for nåde. Denne makten skal helst utøves slik at den bidrar til å stabilisere forholdet mellom statens straffnormer og samfunnets ethos.

22.7 Sammenfatning

Formelt forstås ordensbetjentenes normative ressurs i dag som en kompetanse som må tilordnes en allmenn norm, som skal danne grunnlag og ramme for politibetjentenes vurderinger og avgjørelser stilt overfor den polisiære rettshåndhevelsens grunnspørsmål. Innholdet i denne normen formuleres i dag noe ulikt, men forbindes særlig med en kompetanse til å «gjøre opp mindre alvorlige straffbare forhold på stedet». Forståelsen av den normative ressursens innhold virker på et overordnet nivå ganske likt – en myndighet til å avgjøre forfølgning eller ikke av mindre alvorlige straffbare handlinger og anerkjennelsen av et betydelig rom for skjønn i denne forbindelse. Men det finnes flere forskjeller mellom den formelle forståelse og det betjentene forteller. Fra det formelle perspektiv er den normative ressurs legitimert i og med en allmenn norm om OPS-kompetansen. Hos betjentene er den normative ressurs en langt vagere «mulighet». Den formelle forståelse fremstår slik som deliberativt orientert, mens betjentenes forståelse er mer basert på tradisjon. Dette preger forståelsen også av den normative ressursens innhold og rammer. I det formelle perspektiv forbindes skjønnet til de allmenne normene og fastsatte prinsipper. Hos betjentene er fastsatte normer så å si aldri noe mål i seg selv, og den normative ressursens innhold og grenser får en underordnet betydning i forhold til teleokratiske hensyn. I de formelle forståelser av politibetjentes rolle som rettshåndhevere har det vært lagt stor vekt på bruken av «tvangsmidler». Betjentene forteller at rettshåndhevelsen generelt er preget av lite bruk av tvangsmidler, sammenlignet med bruken av konduite. Den makt politibetjentene har og utøver når de utviser konduite er så å si ikke diskutert i de formelle kildene.

DEL V. STUDIENS HOVEDFUNN

En kvalitativ studie lar seg ikke sammenfatte på samme måte som en kvantitativ, hvor funn kan presenteres som kategorier og variabler. Når det er sagt, går det selvsagt an å si noe om hovedfunn også i en kvalitativ studie. Sentrale funn har allerede vært løftet frem underveis i fremstillingen, særlig i de sammenfattende punktene på slutten av hvert kapittel. Avslutningsvis skal noen av de mest sentrale elementer sammenfattes og løftes ytterligere frem.

Studien tok utgangspunkt i forestillingen om politiets rolle som lovens lange arm. Denne forestillingen brukes gjerne til å beskrive politibetjenters rolle som rettshåndhevere i en demokratisk rettsstat, både som en beskrivelse av hvordan betjentenes rolle skal og bør være og hvordan den faktisk er. I forestillingen ligger det oppfatninger om politibetjenter som nærmest mekaniske håndhevere av folkeforsamlingens vilje, slik den kommer til uttrykk i de materielle straffenorner og de prosessuelle normer som måtte finnes for politiets rettshåndhevelse. Politibetjentenes rettshåndhevelse skal være basert på, bundet til og begrenset av disse normene. I studien har jeg villet finne ut om denne forestillingen gir et realistisk bilde av den rolle politiet institusjonelt og profesjonelt har hatt gjennom norsk historie og frem til i dag, og problemstillingen ble formulert slik:

Hva karakteriserer politiets rolle som rettshåndhevere i den norske demokratiske rettsstaten, institusjonelt og profesjonelt?

For å kunne kaste lys over problemstillingen ble det formulert tre forskningsspørsmål.

Det første forskningsspørsmålet var: hva karakteriserer politiets formelle rolle som rettshåndhevere fra etableringen av den norske demokratiske rettsstaten og frem til i dag, institusjonelt og profesjonelt?

Studien har vist at politiets formelle rolle som rettshåndhevere i liten grad har vært formulert i forfatningen eller formelt lovregulert. Det har i stor grad vært overlatt til praksis og teori å definere den formelle politirollen. Fra 1814 og gjennom 1800-tallet fortsatte de eneveldige politireguleringene å gjelde og ble den overordnede regulering av politiets myndighet og makt som rettshåndhevere, sammen med rettsavgjørelsene i politidomstolene og i det ordinære domstolsapparatet. Dette skapte en stor grad av kontinuitet ikke bare på reguleringsnivå, men også i formelle forståelser av politiets rolle som rettshåndhevere.

I tiden etter 1814 var politi et vidt og vagt begrep, som ble brukt som betegnelse på alt fra husfarens forvaltning av familie og tjenestefolk, til kongens forvaltning av statssamfunnets sikkerhet og velferd. I alle tilfeller handlet det om en form for forvaltning og styring basert på paternalisme, fundert i forestillingen om kongens og øvrighetens makt til å forvalte slike sider av samfunnslivet. Den norske demokratiske rettsstatens politi ble med det i stor grad forankret i forestillinger om politisk legitimitet som universitas. På statsnivå ble politi som før forstått som kongens og offentlige myndigheters iboende makt til å fremme og opprettholde orden, sikkerhet og velferd i samfunnet. Dette var en formålsdefinert makt og myndighet, som i stor grad ble definert administrativt som potentia. Disse hovedelementene i forståelsen av politibetjenter som rettshåndhevere, ble opprettholdt gjennom 1800-tallet i flere sentrale kilder.

Politiet hadde en rekke funksjoner og oppgaver, hvorav én var rettshåndhevelse. Som før 1814 skulle politiet først og fremst håndheve politireguleringene og forfølge overtredelser av disse, de såkalte politiforseelser. Dette gjorde politiet dels gjennom egne politireguleringer (for eksempel politiplakater), dels gjennom domsvirksomhet og gjennom å bringe saker inn for politidomstolene eller til justisen. Men allerede lenge før 1814 hadde politiet begynt å bistå justismyndighetene på ulike måter. Utover på 1800-tallet kom dette arbeidet til å legge beslag på betydelige deler av politiets ressurser, og de få politibetjentene som fantes, brukte mesteparten av sin tid på dette. Noe patruljerende politi fantes ikke. Det var først og fremst vekterkorpset som tok seg av dette. Fra siste halvdel av 1800-tallet ble det gradvis etablert spesialiserte avdelinger til å ta seg av forberedelse av politi- og kriminalsaker (oppdagelses- eller kriminalpolitiet), samtidig som det for første gang ble etablert et patruljerende politi i de fleste større byene. Dette patruljerende politiets myndighet ble frem til slutten av 1800-tallet forstått i tråd med de tradisjonelle forståelser av politiets virksomhet og myndighet som rettshåndhevere.

Studien har vist at lovreformene i tiden før og etter 1900 i liten grad berørte politiet direkte, men fikk likevel store konsekvenser for forståelse av politiets formelle rolle i samfunnet. Bærebjelken i 1800-tallets forståelse av politiets rolle som rettshåndhevere, de eneveldige politireguleringene, ble opphevet uten at ny regulering av politiets formål, funksjoner og myndighet som rettshåndhevere ble vedtatt. Politiet ble slik plassert i et regulativt tomrom. I 1920 kom den første nasjonale regulering av politibetjentes virksomhet, men dette var fortsatt en administrativ regulering, og den ble opprinnelig ikke gitt med hjemmel i noen formell lov.

Lovreformene opphevet ikke bare det primære reguleringsgrunnlaget for politibetjenter som rettshåndhevere, men fjernet også bærebjelken i de formelle forståelser av politirollen. I tiden etter 1905 stod man med det så å si uten positive rettskilder som kunne brukes i en drøftelse av politibetjentes myndighet som rettshåndhevere i både teori og praksis. I den administrative retten, som hadde vært den primære forståelsesramme for bestemmelse av politibetjentes formelle rolle som rettshåndhevere gjennom 1800-tallet, stod man med det uten positive kilder om politiets myndighet. I denne situasjonen vokste det frem mer abstrakte forståelser av politimyndighet, særlig drevet frem av en ny alminnelig forvaltningsrett og en lære om lovbundet forvaltning. I læren om politiets uskrevne generalfullmakt, som ble fremstilt som et unntak fra legalitetsprinsippet, ble fokuset ganske ensidig dreiet mot politiets inngripende funksjoner og bruk av fysisk makt. Det ble lært at politiet på et forfatningsnivå hadde en uskreven fullmakt til å gripe inn overfor publikum så lenge det handlet om å stanse eller avverge forstyrrelser av sikkerhet, ro og orden. Detaljene holdt det derfor å regulere administrativt i den nasjonale tjenesteinstruksen. Men hvor grensen mellom politiets ordensvirksomhet og rettshåndhevelse gikk, ble i denne læren temmelig uklart. I straffeprosessteorien ble dette heller ikke særlig drøftet, selv om flere viste til utsagn fra lovreformene om at ordensbetjenter måtte ha en anmeldelsesplikt. De mer grunnleggende spørsmål om hvordan politibetjentes rettshåndhevende myndighet skulle kategoriseres ble ikke særlig diskutert. Det ble sagt at politiet i straffeprosessen er et organ for påtalemyndigheten, men hvordan dette forholdt seg for ordensbetjentene ble ikke særlig drøftet.

Studien har vist at det var ikke før et stykke ut på andre halvdel av 1900-tallet at spørsmålet om politibetjentes formelle rolle som rettshåndhevere ble tydeligere og skarpere formulert. I offentlige utredninger, lovforarbeider, juridisk praksis og teori ble det vist til at ordenspolitiet i realiteten avgjør hvilke straffesaker som skal forfølges i rettssystemet og ikke. Noen argumenterte for at dette var en virksomhet som burde lovreguleres, mens andre argumenterte for det motsatte. De fleste anerkjente at politibetjenter avgjør den polisiære rettshåndhevelsens grunnspørsmål og at de må gjøre det, men den nærmere rettslige kategoriseringen av myndigheten og utformingen av den ble noe uklar. I forvaltningsretten og den nye politiretten som vokste frem fra denne tiden, ble det ikke sagt særlig mye om slike spørsmål. Det var særlig fra straffeprosessuelt hold det vokste frem diskusjoner om dette. Det grunnleggende premiss her var at påtalemyndigheten har rett og plikt til å ta alle formelle «påtaleavgjørelser», for eksempel om iverksettelse eller ikke av det som

straffeprosesslovgivningen kaller «etterforskning». Spørsmålet var imidlertid om ordensbetjentes rettshåndhevelse skulle kategoriseres som etterforskning eller ikke. Så lenge det dreier seg om etterforskning er det nemlig påtalejuristene som har myndighet til å ta avgjørelser om forfølgning eller ikke, og det ble av flere uttalt at politiet da må ses som påtalemyndighetens «utførende redskap». Men om den rettshåndhevende virksomhet ordenspolitiet driver på gateplan er etterforskning, var mer uklart. I den grad det ble drøftet kom de fleste til at politibetjenter måtte ha en myndighet til å ta avgjørelser om forfølgning eller ikke om denne virksomheten, og myndigheten ble forbundet med uttrykket «OPS» («oppgjort på stedet»). Denne læren ble særlig fremmet fra straffeprosessuelt hold, men også tatt opp i politirettslige drøftelser. Det kom noe ulike syn på den rettslige kategorisering av denne «OPS-kompetansen» og det nærmere innholdet. Det nærmere innholdet i kompetansen har i liten grad vært diskutert, bortsett fra at det ser ut til å være bred enighet om at det er «mindre alvorlige» eller «bagatellmessige» straffbare forhold politibetjenter kan «avgjøre på stedet», etter en rimelighetsvurdering.

Studien har vist at selv om det formelle bildet av politibetjentes rolle som rettshåndhevere er sammensatt, preget av ulike og til dels motstridende forståelser, har det siden begynnelsen av 1900-tallet, men særlig fra andre halvdel av 1900-tallet, vært en alminnelig tendens i retning av å forstå denne rolle som politisk legitimert som *societas* og hvor politiets myndighet forstås først og fremst som *potestas*. I forelengelsen av slike forståelser av politiet som institusjon, har politibetjenter i økende grad blitt forstått som forvaltningsbyråkrater.

Det andre forskningsspørsmålet var: Hva karakteriserer politibetjentes forståelse og utøvelse av rollen som rettshåndhevere i dag?

Studien har vist at politibetjentene har en stor grad av profesjonsmoralisk autonomi når det kommer til den polisiære rettshåndhevelsens grunnspørsmål, og at kjernen i denne autonomien er et profesjonsmoralisk skjønn.

Studien har vist at det i norsk politi finnes et alminnelig kjent begrep for dette skjønnet, nemlig begrepet om å «utvise konduite». Ifølge dette begrepet har ordensbetjenter en mulighet til selv å vurdere og avgjøre om mindre alvorlige straffbare handlinger som de blir kjent med skal forfølges formelt eller ikke. Dersom betjentene kommer til at et straffbart forhold ikke skal forfølges, snakker de om å utvise eller bruke konduite.

Studien har vist at dette skjønnets dels må forstås som en faktisk kognitiv evne og mulighet ordensbetjenter har til å bruke sin dømmekraft i møte med personer som sannsynligvis har begått en straffbar handling, men også som en normativ ressurs som det er anerkjent at de har. Muligheten til å kunne vise konduite er ikke noe betjentene snakker så mye om i det daglige, den tas nærmest for gitt, samtidig som flere av betjentene ser denne muligheten som en vesentlig side ved rollen som ordensbetjent.

Ifølge betjentene finnes det få eller ingen formelle regler om konduite, verken rettslige eller etiske/moralske. Betjentene forteller likevel om flere typer uformelle normer for bruk av konduite i tjenestemiljøet. Ifølge betjentene tilsier disse uformelle normene at spørsmålet om det skal utvises konduite eller ikke, for det meste er overlatt til den enkelte betjent på stedet å vurdere og avgjøre. Kjernen for konduite er mindre alvorlige straffbare forhold, noe som ifølge betjentene favner en rekke ulike typer straffbare handlinger.

Studien har vist at selve vurderingene og avgjørelsens av den politisære rettshåndhevelsens grunnspørsmål er basert på en individuell skjønnsmessig helhetsvurdering hvor flere variabler spiller inn. I vurderingen vil personlige forhold i stor grad kunne påvirke vurderinger og avgjørelser, for eksempel slik som personlighet, erfaring og dagsform, men også slik som hva man «interesserer seg for». En betydelig del av sakene som ikke forfølges formelt skyldes at betjentene der og da vurderer at de ikke kan eller bør forfølges på grunn av knappe ressurser. Dette kan ifølge noen betjenter være forbundet med styring og føringer fra overordnede, slik som måltall og prosjekter. Men i enda større grad er det hensyn til knappe ressurser på gateplan som har betydning, slik som hensynet til å ikke «binde opp» patruljer.

Studien har samtidig vist at flere betjenter ønsker å reservere begrepet om konduite til friere vurderinger, og i disse er det også en rekke variabler som spiller inn, slik som gjerningspersonens sosiale posisjon og status, selve handlingen og sinnelaget den ble utført med, om det finnes fornærmede, og om møtet mellom betjentene og gjerningspersonen observeres av andre. Særlig sentralt for et klart flertall av betjentene er møtet med gjerningspersonen og hvordan gjerningspersonen opptrer i møte med betjentene. En kranglevoren gjerningsperson vil lettere kunne få en anmeldelse enn en som er mer ydmyk og angrende. Et klart flertall av betjentene gir uttrykk for at gjerningspersonens reaksjon er spesielt viktig fordi de er opptatt av om vedkommende har lært. En ydmyk og angrende gjerningsperson kan se ut til å ha lært og da utvises det gjerne konduite. En hissig og kranglevoren gjerningsperson ser ikke ut til å ha lært, så da forfølges forholdet formelt på en eller annen måte. Studien viser at et flertall av

betjentene gir uttrykk for et ideal om å virke samfunnsoppdragende, i betydningen å få gjerningspersonene til å følge formelle forbud og påbud i fremtiden. Et flertall av betjentene er slik grunnleggende formåls- og konsekvensorienterte i sine vurderinger.

Studien har vist at betjentene har og utøver en form for makt når de avgjør den politisære rettshåndhevelsens grunnspørsmål. Denne makten kan forstås både som en makt over gjeningsspersonen, men også en makt til å forvalte forholdet mellom det formelle straffesystem og sivilsamfunnets mange lokale normer og praksiser.

Studien har vist at ifølge betjentene er det et stort antall tilfeller hvor det utvises konduite, som aldri blir registrert i politiets operative logg. Dette gjelder særlig slike forhold som betjentene selv oppdager og håndterer på stedet.

Det tredje forskningsspørsmålet var: Hva karakteriserer forholdet mellom formelle forståelser av politibetjentes rolle som rettshåndhevere, og politibetjentes forståelse og utøvelse av rollen i dag?

Studien har vist at betjentenes forståelser og utøvelse av rollen som rettshåndhevere på flere punkter ligner de formelle forståelser og forventninger til politibetjenter som rettshåndhevere i dag. Betjentene i studien vurderer og avgjør om mindre alvorlige straffbare handlinger skal forfølges eller ikke, basert på en skjønsmessig helhetsvurdering, slik som det også legges til grunn i de formelle forståelser. Betjentene mener at det finnes lite eller ingen formelle regler om disse spørsmålene, noe som harmonerer godt med reguleringssituasjonen og de til dels vanskelig tilgjengelige, uklare og til dels motsetningsfulle standpunktene i juridisk teori.

Studien har samtidig vist flere grunnleggende forskjeller mellom de formelle rolleforståelser som er mest vanlige i dag og betjentenes forståelser, på et mer grunnleggende verdinivå. Betjentene ser seg selv i liten grad som forvaltningsbyråkrater stilt overfor den politisære rettshåndhevelsens grunnspørsmål. Betjentene er lite opptatt av hvor konduite som normativ ressurs «kommer fra» og hva den inneholder. Retten til å utvise konduite tas så å si for gitt og det er alminnelig anerkjent at innholdet og grensene for konduite blir til i praksis.

Studien har slik vist en grunnleggende forskjell mellom de formelle forventninger og forståelser som er mest utbredt i dag og betjentenes forståelser av rollens politiske legitimitet og normative ressurser. De formelle forståelser av politibetjenter som forvaltningsbyråkrater er grunnleggende basert på forestillinger hvor politiet får en legitimitet som til syvende og sist er forankret i societas, og som på et profesjonsetisk nivå gir seg uttrykk i former for legalisme. Betjentenes ideal om å virke

samfunnsoppdragende er overveiende basert på forestillinger om legitimitet som universitas, og på oppfatninger om at politibetjenter skal realisere visse mål som rettshåndhevere, og hvor de normative ressurser kommer til uttrykk som oppfatninger om hvordan man på mest mulig effektive måter kan nå disse målene.

DEL VI. NORMATIVE REFLEKSJONER

Betjentene i denne studien fungerer ikke som lovens lange arm i sin håndhevelse av mindre alvorlige straffbare handlinger. De har en stor grad av profesjonsmoralisk autonomi og deres vurderinger og avgjørelser av den polisiære rettshåndhevelsens grunnspørsmål er i hovedsak basert på et profesjonsmoralisk skjønn. Betjentene ser ikke seg selv som forvaltningsbyråkrater, men som samfunnsoppdragere.

Som Luhmann (2014) påpeker, vil noen kanskje tolke dette som et uttrykk for «rettens begrensninger»,⁷⁷⁷ eller ta til orde for strengere rettslig regulering og kontroll av politiet på dette området.

At betjentene forvalter et skjønn som brukes til å utføre handlinger som i stor grad er basert på den enkelte betjents vurderinger, kan i alle tilfeller sies å reise prinsipielle spørsmål om styring, kontroll og ansvarliggjøring og om profesjonsutøvelsens legitimitet.⁷⁷⁸ Det kan ses som et problem at betjentene har så vidt rom for skjønn i sine vurderinger av hvilke straffbare handlinger som skal forfølges og ikke. Politiet er statens organ for håndheving av lov og rett, og har monopol på fysisk tvangsmakt. Denne makten forvalter politibetjenter i første linje. Politibetjenter skal lojalt følge og håndheve de rettslige rammer og direktiver som gis, kan det hevdes. Skjønn skaper i et slikt perspektiv fare for at andre kilder til normativitet får styre profesjonsutøvelsen, noe som kan åpne for forskjellsbehandling, urimelighet og overtramp.

I norsk profesjonsforskning har Eriksen og Molander (2008) omtalt noe de kaller «den demokratiske utfordring», som kan se ut til å være basert på en slik type forståelse:

[...] Det prinsipielle demokratiske problemet er at selv om de ut fra de beste intensjoner praktiserer rettsregler og iverksetter politikk, så er det små muligheter for effektiv demokratisk normering og kontroll [...].⁷⁷⁹

Hvorpå de spør:

⁷⁷⁷ Luhmann (2014) s. 215.

⁷⁷⁸ Se i alminnelighet om slike spørsmål i norsk profesjonsforskning Svensson, Lennart G. og Karlsson (2008). «Profesjoner, kontroll og ansvar», i: Molander og Terum (2008) s. 261 f.

⁷⁷⁹ Eriksen, Erik Oddvar og Molander, Anders (2008). «Profesjon, rett og politikk», i: Molander og Terum (2008) s. 167.

Betyr dette at borgerne underlegges en ny vilkårlig makt, eller kan demokratiets idé om borgernes selvstyre forenes med den delegering av diskresjonær myndighet som synes uomgjengelig i en velferdsstat?⁷⁸⁰

For meg fremstår dette som viktige spørsmål, men når det gjelder norske formelle forventninger til politibetjenter fremstår, de som mer idealiserte enn historiske. For må makten være «vilkårlig» dersom den ikke er basert på «borgernes selvstyre»? Og hva menes i det hele tatt med «borgernes selvstyre»? Det ser for meg ut som Eriksen og Molander her forstår «demokratiets idé om borgernes selvstyre» kun som *societas*. De profesjonelles myndighet og makt skal «delegeres» fra folket. Men må «borgernes selvstyre» foregå kun gjennom folkeforsamling og formelle normer og delegasjon?

Ifølge Eriksen og Molander (2008) skal borgerne i en rettsstat:

[...] behandles i tråd med offentlige og allmenne lover som gjør deres rettsstilling – deres rettigheter og plikter som rettssubjekter – forutsigbar, og som gir enhver rett til å få sin sak prøvd i uavhengige domstoler når det oppstår tvister om hva som i henhold til loven er vedkommendes rettigheter og plikter. Rettsstatens idé er således den rettslige bindingen av politisk maktutøvelse.⁷⁸¹

Igjen er Eriksen og Molanders utlegning for så vidt treffende nok, men de formelle forventninger til politibetjenter har aldri vært fullt ut slik som det her beskrives. Den rettsstat som legges til grunn fremstår igjen mer som en idealisert rettsstat og ikke som en historisk. I den historiske norske rettsstaten har det alltid vært rom for spenninger mellom rettsstat som *societas* og *potestas* på den ene side og som *universitas* og *potentia* på den andre.

Fra et formelt perspektiv vil politibetjentenes oppfatninger om en omfattende profesjonell autonomi til å bestemme hvorvidt statens straffesystem skal settes i virksomhet eller ikke, ses som stridende mot fundamentale prinsipper og verdier i vår demokratiske rettsstat. Det hører ikke til politibetjenters samfunnsrolle å skulle stå fritt til å vurdere hva som skal forfølges og ikke, og til å bestemme hvilke formål deres rettshåndhevelse skal være basert på og fremme. Den rolleforståelse som politibetjentene gir uttrykk for legger for lite vekt på legale normer og verdier og fremstår følgelig som uberegnelig, vanskelig å kontrollere og etterprøve, og som basert

⁷⁸⁰ Ibid.

⁷⁸¹ Ibid. s. 167.

på en potensielt patriarkalsk rolleforståelse. Formelt kan derfor det som har fremkommet i denne studien kanskje virke både fremmed og problematisk. Men dette blir for enkelt. Som vist i denne studien har den norske demokratiske rettsstatens formelle forventninger til politiet aldri vært entydig basert på *societas/potestas*. Det har vært utviklet rettslige formelle prinsipper og regler for hva politibetjenter kan og skal gjøre når de står overfor en sannsynlig kriminell handling. Men politiets egen praksis har i lang tid vært preget av begrepet om konduite, uten at det har vært reagert på dette. Den myndighet og makt som ligger i muligheten til å utvise konduite er verken delegert eller regulert.

Som vist har det flere ganger vært foreslått å lovregulere politibetjentes «OPS-kompetanse», tydeligst fra andre halvdel av 1900-tallet. Lovregulering diskuteres fortsatt i dag og det finnes ulike meninger om dette. Etter min mening kan man alltid regulere politibetjentes myndighet her, men det vil ikke løse de underliggende problemene.

For det første vil en lovregulering måtte ta stilling til de rettsdogmatiske spørsmål om den polisiære rettshåndhevelsens grunnspørsmål hører til det straffeprosessuelle eller politirettlige. Det er det i dag noe ulike oppfatninger om. Om politibetjentes myndighet til å avgjøre den polisiære rettshåndhevelsens grunnspørsmål reguleres i straffeprosessloven, vil den med det automatisk bli definert som straffeprosess. Dette reiser noen grunnleggende problemer, fordi straffeprosessens formål og funksjoner er andre enn de polisiære. Selv om det er flere jurister i dag som forstår OPS-kompetansen som noe straffeprosessuelt, viser denne studien at politibetjentene ikke forstår sin rolle i den polisiære rettshåndhevelsens grunnspørsmål i tråd med straffeprosessens reaktive fokus, men tvert om mer polisiært, forebyggende. En lovregulering i straffeprosessloven vil kunne ytterligere styrke denne motsetningen mellom formelle og slike uformelle forståelser. Og om OPS-kompetansen for eksempel reguleres i straffeprosessloven, vil ikke dette kunne bety at påtalemyndigheten egentlig tiltar seg å regulere rammene for noe som i større eller mindre grad må ses som politiets polisiære virksomhet og myndighet? Hvorfor skal denne virksomheten og myndigheten ikke i så fall (også) reguleres tydeligere i politilovgivningen? Forholdet mellom straffeprosess og politilovgivning vil måtte avklares.

For det andre, og i mine øyne enda viktigere, er de underliggende verdispørsmål. Det er ikke mulig å regulere seg bort fra de problemstillinger som er forbundet med politibetjentes myndighet og makt som rettshåndhevere, fordi de er selve den

demokratiske rettsstatens problemstillinger – så å si inkarnert i ordensbetjeners rolle som rettshåndhevere.

Jeg tror at Egon Bittners advarsel fra 1970 er like treffende hos oss i dag som den var i USA i 1970. I en kritikk av ønsket til Goldstein (1960) om å regulere politibetjeners rettshåndhevelsesskjønn, uttalte Bittner:

[...] Because policemen often make decisions that are essentially «invisible» and subject to no review, especially when they decide not to make arrests, Goldstein concluded that they should be brought under the control of some subsidiary rules [...]. While the proposal that discretion should be reviewable is meritorious, the hope that its scope can be curtailed by the formulation of additional norms is misguided. Contrary to the belief of many jurists, new rules do not restrict discretion but merely shift its locus.⁷⁸²

Vi kan ikke regulere oss bort fra den demokratiske rettsstatens verdikonflikt, slik den kommer til uttrykk i kjernen av ordensbetjentenes rolle som rettshåndhevere. Den vil bare dukke opp igjen andre steder og i andre former. I stedet for å definere ordensbetjeners rolle som rettshåndhevere i formelle kategorier og begreper som så brukes til å drøfte politirollen med, tror jeg det vil være bedre om vi som lovgivere, teoretikere og praktikere følger Bittners innsikt og lar den være retningsgivende for måten vi nærmer oss deres rolle som rettshåndhevere på, være seg om spørsmålet om politisk legitimitet og normative ressurser eller om lovregulering:

[...] Instead of attempting to divine the role of the police from programmatic idealization, we should seek to discern this role by looking to those reality conditions and practical circumstances to which the formulas presumably apply. Naturally, we cannot afford to forget the terms of the abstractly formulated mandate. We would not know what to look for if we did. But we will keep them in mind as something to be worked back to, rather than as a point of departure.⁷⁸³

⁷⁸² Bittner (1970) s. 3.

⁷⁸³ Ibid. s. 4-5.

Gjør vi det, vil vi se at politibetjenter både har og må ha et betydelig rom for skjønn som rettshåndhevere. I stedet for å utvikle vage, uklare og motsetningsfulle juridiske konstruksjoner av politibetjentes normative ressurser som rettshåndhevere, burde jurister i stedet reflektere mer kritisk over legalismens begrensninger på dette området. I stedet for å oppstille ideale størrelser som så brukes til å forklare og forstå politirollen, vil en slik refleksjon kunne bidra til å løfte frem og anerkjenne den komplekse rolle politibetjenter i realiteten har på dette området, som forvaltere av den demokratiske rettsstatens motsetningsfulle vilje på gateplan.

VEDLEGG

Vedlegg 1 Godkjenning fra NSD

Vedlegg 2 Informasjonsskriv til informantene

Vedlegg 3 Intervjuguide

Vedlegg 4 Godkjenning fra Politidirektoratet og Rådet for taushetsplikt og forskning

Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste AS

NORWEGIAN SOCIAL SCIENCE DATA SERVICES



Harald Hårfagres gate 29
N-5007 Bergen
Norway
Tel: +47-55 58 21 17
Fax: +47-55 58 96 50
nsd@nsd.uib.no
www.nsd.uib.no
Org.nr. 985 321 884

Geir Heivoll
Politi­høgskolen
Postboks 5027 Majorstua
0301 OSLO

Vår dato: 11.05.2011

Vår ref: 26895 / 3 / AMS

Deres dato:

Deres ref:

TILRÅDING AV BEHANDLING AV PERSONOPPLYSNINGER

Vi viser til melding om behandling av personopplysninger, mottatt 30.03.2011. Meldingen gjelder prosjektet:

26895 *Voktere av rett og moral – profesjonsetiske perspektiver på den norske politi- og lensmannsetatens bruk av skjønn og konduite*
Behandlingsansvarlig *Universitetet i Agder, ved institusjonens overste leder*
Daglig ansvarlig *Geir Heivoll*

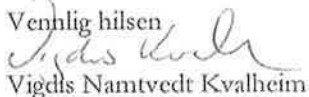
Personvernombudet har vurdert prosjektet, og finner at behandlingen av personopplysninger vil være regulert av § 7-27 i personopplysningsforskriften. Personvernombudet tilrår at prosjektet gjennomføres.

Personvernombudets tilråding forutsetter at prosjektet gjennomføres i tråd med opplysningene gitt i meldeskjemaet, korrespondanse med ombudet, eventuelle kommentarer samt personopplysningsloven/-helseregisterloven med forskrifter. Behandlingen av personopplysninger kan settes i gang.

Det gjøres oppmerksom på at det skal gis ny melding dersom behandlingen endres i forhold til de opplysninger som ligger til grunn for personvernombudets vurdering. Endringsmeldinger gis via et eget skjema, http://www.nsd.uib.no/personvern/forsk_stud/skjema.html. Det skal også gis melding etter tre år dersom prosjektet fortsatt pågår. Meldinger skal skje skriftlig til ombudet.

Personvernombudet har lagt ut opplysninger om prosjektet i en offentlig database, <http://www.nsd.uib.no/personvern/prosjektoversikt.jsp>.

Personvernombudet vil ved prosjektets avslutning, 31.12.2014, rette en henvendelse angående status for behandlingen av personopplysninger.

Vennlig hilsen

Vigdis Namtvedt Kvalheim


Anne-Mette Somby

Kontaktperson: Anne-Mette Somby tlf: 55 58 25 83
Vedlegg: Prosjektvurdering

Personvernombudet for forskning



Prosjektvurdering - Kommentar

Prosjektnr: 26895

Utvalget skal bestå av politi -og lensmannsbetjenter. Førstegangskontakt opprettes enten gjennom formidling av skriftlig invitasjon til alle politibetjenter på ordensavdelingen og trafikk eller ved direkte henvendelse til deltakere på etter -og videreutdanningskurs i regi av Politihøgskolen.

Det skal gis skriftlig og/eller muntlig informasjon. Informasjonsskrivet mottatt 10. mai tilfredsstiller vilkåret om informert samtykke, og kan benyttes som et utgangspunkt for muntlig informasjon.

Opplysningene innhentes gjennom individuelle intervjuer og gruppeintervjuer. Det vil i henhold til prosjektmeldingen bli benyttet digitale lydopptak, og datamaterialet skal lagres aidentifisert på PC på et kontor som er låsbart. Det er ikke andre brukere av dette kontoret, og kontoret låses når det blir forlatt. Tilgangen til PC-en er beskyttet av brukernavn og passord. Navnlisten lagres ikke elektronisk, men atskilt fra det øvrige materialet i et låst skap.

I henhold til prosjektmeldingen vil det inngå sensitive opplysninger i henhold til personopplysningsloven § 2 nr. 8 a (etnisk bakgrunn, eller politisk, filosofisk eller religiøs oppfatning).

Prosjektet skal avsluttes senest 31. desember 2014. I henhold til prosjektmeldingen skal datamaterialet anonymiseres ved prosjektslutt ved at direkte og indirekte personidentifiserende opplysninger slettes eller omskrives. Lydopptak skal slettes.

Forespørsel om deltakelse i doktorgradsprosjekt

I forbindelse med doktorgradprosjektet «Voktere av rett og moral – profesjonsetiske perspektiver på den norske politi- og lensmannsetatens bruk av skjønn og konduite», søker jeg politibetjenter som kan tenke seg å bidra til prosjektet gjennom å gi et intervju.

I prosjektet skal jeg studere nærmere det norske politiets skjønnsutøvelse, og særlig hvordan politibetjenter forstår og bruker «konduite». Jeg er særlig interessert i å finne ut mer om hva politibetjenter legger i uttrykket konduite, og hvilke oppfatninger politibetjenter har om hva det er, når, hvor og hvorfor det brukes/ikke brukes/utvises, skal/ikke skal eller bør/ikke bør brukes/utvises.

Prosjektet skal i stor grad være basert på intervjuer med politibetjenter, og jeg håper på denne bakgrunn at du kan ha tid og anledning til å gi et intervju. Dersom du kan tenke deg å gi et intervju, velger du selv tid og sted for samtalen. Det er selvsagt helt frivillig å delta i prosjektet, og du kan på hvilket som helst tidspunkt trekke deg uten å måtte begrunne dette nærmere.

Som forsker har jeg taushetsplikt, og alle data vil bli anonymisert og behandlet strengt konfidensielt. Det er bare undertegnede som vil få tilgang til de personidentifiserbare opplysningene. Forskningsprosjektet er godkjent av Personvernombudet for forskning, Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste, og gjennomføres etter ombudets retningslinjer. Resultatene av studien vil bli publisert i doktoravhandlingen hvor deltakerne er anonymisert – altså uten at den enkelte kan gjenkjennes.

Jeg legger for ordensskyld til at verken politimester, personalansvarlig eller andre overordnede eller kolleger i politiet vil få noen som helst kjennskap til hvem som sier hva i intervjuene.

Prosjektet er planlagt avsluttet innen 31. desember 2014. Etter at prosjektet er avsluttet vil navnelister og andre opplysninger som kan identifisere informantene (de som her deltatt i intervjuer) bli slettet og destruert. En anonymisert utgave av intervjuene vil bli oppbevart med tanke på mulig oppfølging i andre forskningsprosjekter.

Prosjektet gjennomføres som et doktorgradsprosjekt ved Universitetet i Agder og veileder for prosjektet er professor Paul Leer-Salvesen. Jeg er for tiden ansatt som jurist ved Politihøgskolen i Oslo, som finansierer prosjektet.

Dersom du kan tenke deg å delta i forskningsprosjektet tar du kontakt med meg direkte, enten pr. e-post (geir.heivoll@phs.no), ordinær post (Geir Heivoll, Politihøgskolen, postboks 5027 Majorstuen, 0301 OSLO), eller pr. telefon (23 19 95 70/970 61 623).

Ring meg gjerne dersom du skulle ha spørsmål til denne henvendelsen og kan tenke deg å vite mer, før du bestemmer deg for om du ønsker å delta i prosjektet eller ikke.

Med hilsen

Geir Heivoll

Intervjuguide

Introduksjon av forskningsprosjektet og tema

1. Hensikten med forskningsprosjektet og prosjektets tema
2. Taushetsplikt
3. Forsikring om anonymitet
4. Bruk av opptaker
5. Mulig å trekke seg på hvilket som helst tidspunkt i forskningsprosjektet
6. Tidsramme for intervjuet
7. Intervjuguide som utgangspunkt

Personopplysninger

8. Alder?
9. Utdannelse?
10. Arbeidssted og nåværende stilling?
11. Avbrudd i utdanning eller yrkeskarriere? Årsak?
12. Antall år i yrket totalt?

Åpningsspørsmål

13. Hvorfor valgte du å bli politi?
14. Hva liker du best med jobben?
15. Hva liker du dårligst med jobben?

Profesjonsutøvelse, skjønn og konduite

16. Kan du si litt om hvilke arbeidsoppgaver du har i politiet?
17. Hva tenker du på når du hører ordet «skjønn» eller «skjønnsutøvelse» i politisammenheng?
18. Har du hørt uttrykket «konduite» før?

Hvor, når og i hvilken sammenheng hørte du ordet konduite første gang, og hvor, når og i hvilken/hvilke sammenheng (-er) har du hørt det senere?

Hva mener du ble det lagt i det da du hørte det første gang, og så ved de senere anledninger?

Hva legger du i det i dag?

Har din forståelse av uttrykket endret seg siden du hørte det første gang? Hvordan da?

19. Når og hvor brukes/kan konduite brukes/utvises generelt, slik du har forstått det?

20. Når kan det eventuelt ikke brukes/utvises?

21. Hvorfor brukes/brukes ikke konduite generelt?

Forklar så grundig du kan.

22. Hvorfor bruker du konduite?

23. Hvorfor bruker du det eventuelt ikke?

24. Kan du fortelle om konkrete hendelser hvor du brukte/ikke brukte konduite?

Ta utgangspunkt i en eller flere konkrete situasjoner hvor du selv brukte konduite. Beskriv situasjonen så nøyaktig du kan og forklar så godt du kan hvorfor du brukte konduite/ikke brukte konduite

25. Hva sier jussen om konduite?

Hva er de juridiske muligheter og begrensninger rundt bruk av konduite?

26. Vil du si at konduite har noe med moral og/eller etikk å gjøre?

Hvordan da? Beskriv og forklar.

27. Hva synes du om bruken av konduite generelt i dag, og blant dine kolleger? Positive og negative sider. Noe du ville forandret?

28. Vil du si at bruken av konduite påvirkes av hvordan politiet i dag er organisert?

29. Vil du si at bruken av konduite påvirkes av ressurser og/eller overordnedes instruksjoner/rammer?

30. Har du andre forhold knyttet til skjønn og konduite du kan tenke deg å nevne/diskutere?



POLITIET

POLITIDIREKTORATET

Geir Heivoll
Postboks 5027 Majorstuen
0301 OSLO

Deres referanse

Vår referanse

Dato

Unntatt offentlighet

2012/02672-4 501

21.02.2013

Offl. 13.1 jf fvl 13.1.1

Søknad om dispensasjon fra taushetsplikt i anledning forskningsprosjekt - intervju og observasjon av ordenspolitiet

Politidirektoratet viser til søknad av 19.09.12 med anmodning om dispensasjon fra taushetsplikt ved forskning i forbindelse med Deres doktorgradsprosjekt "Voktere av rett og moral – profesjonsetiske perspektiver på den norske politi- og lensmannsetatens bruk av konduite".

Ved direktoratets brev 11.10.12 ble ovennevnte søknad oversendt Rådet for taushetsplikt og forskning. Under forutsetning om at innsamling, oppbevaring og bruk av taushetsbelagte opplysninger skjer på en faglig forsvarlig måte, anmodet direktoratet rådet om å gi dispensasjon fra taushetsplikten.

Rådet for taushetsplikt og forskning har ved brev av 02.01.13 anbefalt at det blir gitt dispensasjon som omsøkt på de vilkår som fremgår av brevet. Rådets brev følger vedlagt.

I forbindelse med spørsmålet om hvor mange patruljer De ønsker å følge, samt for hvilket tidsrom, har Rådet bedt om at dette fastsettes i samråd med Oslo politidistrikt og Politidirektoratet før observasjonene skal foretas.

Politidirektoratet finner under henvisning til anbefalingen fra Rådet for taushetsplikt og forskning å kunne fritta aktuelle polititjenestemenn fra deres taushetsplikt på de vilkår som fremgår av rådets brev og innenfor den tidsramme De i samråd med Oslo politidistrikt og Politidirektoratet kommer frem til.

Kopi av dette brev er sendt Oslo politidistrikt til underretning.

Med hilsen



Steinar Talgø

seksjonsjef

Kopi til:

Oslo politidistrikt
Postboks 8101 Dep.
0032 Oslo



Helena Lie Norum

konsulent

Politidirektoratet

Post: Postboks 8051 Dep., 0031 Oslo
Besøk: Hammersborggata 12
Tlf: 23 36 41 00 Faks: 23 36 42 96
E-post: politidirektoratet@politiet.no

Org. nr.: 982 531 950 mva
Bankgiro: 7694.05.02388

Rådet for taushetsplikt og forskning

c/o Justis- og beredskapsdepartementet
Postboks 8005 Dep
0080 Oslo

MOTTATT

10 JAN 2013

Politidirektoratet
Postboks 8051 Dep
0031 Oslo

POLITIDIREKTORATET	
10 JAN. 2013	
Arkiv <i>18-13</i>	Arkivkode <i>501</i>
Saksnr. <i>2/2672</i>	Dok nr <i>3</i>

2. januar 2013

Sak 27/2012: Søknad om dispensasjon fra taushetsplikt – intervju og observasjon av ordenspolitiet – deres ref. 2012/02672-2 501

Vi viser til brev fra Politidirektoratet av 11. oktober, mottatt her 24. oktober, angående søknad om dispensasjon fra taushetsplikt fra doktorgradstipendiat Geir Heivoll. Heivoll er ansatt som høyskolelektor ved Politi-høgskolen, men gjennomfører doktorgradsprogrammet ved Institutt for religion, filosofi og historie ved Universitetet i Agder (UiA).

Søkeren skal gjennomføre forskningsprosjektet «Voktere av rett og moral – profesjonsetiske perspektiver på den norske politi- og lensmannsetatens bruk av konduite» som del av sin doktorgrad. Prosjektet er en profesjonsetisk studie av det norske politiets skjønnsutøvelse, med særlig fokus på på det skjønn som kalles konduite. I prosjektbeskrivelsen er konduiten beskrevet slik:

«I politiet er det altså sedvane for at den enkelte politibetjent i den konkrete sak kan velge å la være å forfølge og/eller reagere på mindre alvorlige forhold, eller reagere med en mildere reaksjon enn det formelt er adgang til, for eksempel på grunn av sakstypen, ressursituasjonen, de involverte eller andre sider ved situasjonen.»

Det fremgår av søknaden at det ikke foreligger noen klare rettslige regler eller retningslinjer som angir rammene for bruk av konduite, og det er heller ikke særlig forskning på dette i Norge.

Søkeren ønsker derfor å undersøke hva konduite er og de normative rammene for bruken av konduite. Dette skal både gjøres ved en begrepteoretisk/analytisk del, og ved en empirisk undersøkelse blant ordenspolitifolk. Den empiriske undersøkelsen skal dels gjennomføres ved dybdeintervjuer av politibetjenter i ordensarbeid, og dels ved observasjon av et utvalg ordenspatroljer i Oslo politidistrikt. I tilknytning til observasjonen ønsker søkeren også å fortløpende intervju/samtale med politifolkene om de beslutninger og valg de tar, og refleksjoner i den forbindelse. Søkeren ønsker å bruke observasjon for å sammenholde den informasjonen om bruk av konduite som gis i intervjuene, med praksis.

Formålet med observasjonen og de fortløpende samtalene, er å undersøke politifolkenes oppfatninger, valg og handlinger, og da med særlig fokus på oppfatninger om og bruk av konduite i ulike situasjoner.

Det fremgår av søknaden at søkeren bare skal observere politifolkene på offentlig sted, og ikke følge med inn i private hjem. Han skal ikke registrere informasjon om de tredjepersoner som politiet kommer i kontakt med under observasjonen, og ønsker heller ikke tilgang til straffesaksopplysninger om de forhold han blir kjent med under observasjonen. Søkeren skal heller ikke ta direkte kontakt med noen av de tredjepersoner som politiet kommer i kontakt med under observasjonen. Det er likevel en risiko for at han får kjennskap til taushetsbelagt informasjon under

observasjonen, for eksempel i forbindelse med politiets inngripen i trafikkhendelser, utrykning til uro/vold på offentlig sted mv.

Det er ikke angitt noe tidsperspektiv for observasjonen eller hvor mange patruljer det er aktuelt å følge.

Det fremgår av søknaden at veiledere for prosjektet er professor Paul Leer Salvesen ved UiA. I tillegg er professor Svein Eng ved Universitetet i Oslo biveileder. Kravet til førstestillingskompetanse synes derfor oppfylt. Det fremgår videre av søknaden at prosjektet er godkjent av NSD.

Innledningsvis skal det bemerkes at gjennomføring av dybdeintervjuer med den enkelte politibetjent ikke synes å reise spørsmål om behov for dispensasjon fra taushetsplikt. Det fremgår av søknaden at dybdeintervjuene skal baseres på informert forhåndsamtak fra den enkelte politibetjent. Intervjuguiden som følger saksdokumentene, viser at intervjuene skal konsentreres om den enkelte politibetjents egne oppfatninger og vurderinger, og det synes ikke å være aktuelt å komme inn på taushetsbelagt informasjon om tredjepersoner. Dersom det i intervjuet er aktuelt å komme med eksempler, synes det å være mulig å gjøre dette ved at politibetjenten anonymiserer informasjonen. Det kan imidlertid være hensiktsmessig at søkeren i forbindelse med intervjuene minner politibetjentene om at taushetsplikten om tredjepersoner også gjelder overfor søkeren.

Videre skal det bemerkes at observasjon av politiet på offentlig sted i utgangspunktet heller ikke reiser spørsmål om behov for dispensasjon fra taushetsplikten. Det samme gjelder for intervju av politifolkene, som det etter det opplyste skal innhentes samtykke fra, før observasjonen tar til. I dette tilfelle vil imidlertid søkeren måtte følge politifolkene tettere enn det som kan sies å være alminnelig observasjon, slik at det er en risiko for at han likevel får tilgang til taushetsbelagt informasjon. Det er i slike tilfeller neppe mulig å tenke seg at det kan innhentes forhåndsamtak fra de tredjepersonene som opplysningene gjelder, og gjennomføringen av observasjonen er derfor avhengig av at det gis dispensasjon fra taushetsplikt.

Søknaden gjelder dispensasjon fra taushetsplikt for opplysninger som kan være av sensitiv karakter, og som kan gjelde personer i en vanskelig situasjon. Dette, i tillegg til at det dreier seg om hendelser i et begrenset geografisk område og i et begrenset tidsrom, tilsier at det ikke bør gis samtykke til dispensasjon i dette tilfellet. Risikoen for at også anonymiserte opplysninger vil kunne knyttes til enkeltpersoner, vil være til stede.

På den annen side skal søkeren ikke undersøke forhold knyttet til de enkeltpersoner som politiet kommer i kontakt med, det skal ikke registreres informasjon om tredjepersoner, og det er heller ikke disse konkrete hendelsene som skal belyses i undersøkelsen. Formålet med undersøkelsen er å observere og analysere polititjenestefolkenes oppfatninger, vurderinger og valg under arbeidet, og å sammenholde disse med det som fremkommer bl.a. i dybdeintervjuene. Prosjektet synes også å ha samfunnsmessig verdi.

Det er en utfordring at søkeren ikke har angitt hvor mange patruljer han ønsker å følge, og over hvilket tidsrom. Vi antar at dette kan løses i samråd med Politidirektoratet og Oslo politidistrikt, og en fastsetter disse rammen før observasjonene tar til.

Rådet har på denne bakgrunn besluttet å samtykke til dispensasjon fra taushetsplikt for de opplysningene søknaden gjelder. Samtykket er betinget av at all innsamling, oppbevaring og bruk av taushetsbelagte opplysninger skjer på en faglig forsvarlig måte, og at alle personidentifiserende opplysninger anonymiseres ved eventuell publisering. Rådets samtykke er også betinget av at søkeren undertegner taushetserklæring.

Med vennlig hilsen



Kirsti Coward
leder



Bente I. Kraugerud
sekretær

LITTERATUR

- Alvesson, Mats og Sköldbberg, Kaj (2009). *Tolkning och reflektion: vetenskapsfilosofi och kvalitativ metod*, Lund: Studentlitteratur.
- Andenæs, Johs (1942). *Straffbar unnløtelse*, Oslo: Tanum.
- Andenæs, Johs (1956). *Alminnelig strafferett*, Oslo: Akademisk forlag.
- Andenæs, Johs. (1976). *Statsforfatningen i Norge*, Oslo: Tanum-Norli.
- Andenæs, Johs., samlet utgave ved Tor-Geir Myhrer (2009). *Norsk straffeprosess*, Oslo: Universitetsforlaget.
- Anners, Erik (1997). *Brottet, straffet og politen i den europeiska rättsutvecklingen*, Stockholm Norstedts Juridisk AB.
- Aschehoug, T. H. (1892). *Norges nuværende statsforfatning*. Kristiania.
- Aschehoug, T. H. (1897). *De norske kommuners retsforfatning før 1837*. Kristiania.
- Aschehoug, T. H. (1858/1865). *Administrationsret*, 2 bind. Forelesningene ble nedskrevet og finnes i Nasjonalbibliotekets håndskriftssamling, Ms. forelesn. 90.
- Aubert, Vilhelm (1964). *Sosiologi*, Oslo: Universitetsforlaget.
- Aubert, Vilhelm (1968). *Retts sosiologi*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Aubert, Vilhelm (1969). *Det skjulte samfunn*. Oslo: Pax Forlag.
- Auglend, Ragnar, Mæland, Henry John og Røsandhaug, Knut (2004). *Politirett*, Oslo: Gyldendal Akademisk Forlag.
- Auglend, Ragnar og Meland, Henry John (2016). *Politirett*, Oslo: Gyldendal Akademisk Forlag.
- Auglend, Ragnar (2016). *Handleplikt, kommandomyndighet og lydighetsplikt i operativt politiarbeid*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag.

- Banton, Michael (1964). *The policeman in the Community*. London: Tavistock P.
- Bayley, David H. (1975). «The Police and Political Development in Europe», i: Tilly, Charles (ed.) (1975). *The Formation of the National States in Western Europe*, Princeton: Princeton University Press.
- Bayley, David H. (1985). *Patterns of policing: A comparative international analysis*. New Brunswick: Rutgers University Press.
- Bayley, David H. (2005). «What do the police do?», i: Newburn, Tim (ed.) *Policing: Key readings*. Devon: Willian Publishing.
- Bittner, Egon (1967). *The police on Skid-Row: a study of peace keeping*, American Sociological Review Vol. 32, No. 5.
- Bittner, Egon (1970). *The functions of the police in modern society: a review of background factors, current practices, and possible role models*, University of Michigan Libraries.
- Bjerke, Hans Kristian, Keiserud, Erik og Sæther, Knut Erik (2011). *Straffeprosessloven, Kommentartutgave 4. utgave*, Oslo: Universitetsforlaget.
- Björne, Lars (1995). *Den nordiska rettsvetenskapens historia, D1: Patrioter och institusjonalister, tiden före 1815*, Lund; Stockholm: Nerenius & Santérus förlag.
- Bratholm, Anders og Matningsdal, Magnus (1995, 1998). *Straffeloven, kommentartutgave*, Oslo: Universitetsforlaget.
- Braun, V. and Clarke, V. (2006) *Using thematic analysis in psychology*. Qualitative Research in Psychology 3 (2). pp. 77-101.
- Brodeur, Jean-Paul (2010). *The policing web*. New York: Oxford University Press.
- Brown, Michal K. (1988). *Working the Street: Police Discretion and the Dilemmas of Reform*. New York: Russel Sage Foundation.
- Bryman, Alan (2008). *Social Reasearch Methods*. Oxford: Oxford University Press.
- Bukve, Oddbjørn (2016). *Forstå, forklare, forandre: om design av samfunnsvitenskaplege forskningsprosjekt*, Oslo: Universitetsforlaget.

- Buvik, Kristin (2014). *The hole in the doughnut: a study of police discretion in a nightlife setting*, Policing and Society.
- Canetti, Elias (2005). *Masse og makt*, Oslo: Den norske bokklubbens kulturbibliotek.
- Cameron, Iain A. (1977). *The Police of Eighteen-Century France*, European Studies Review nr, 7.
- Castberg, Frede (1938) *Innledning til forvaltningsretten*, Oslo.
- Christensen, Mikkel Jarle (2012). *Fra det evige politi til prosjektpolitiet: en kamp om position og ideologi*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Church, Jeffrey (2013). *The Political Cultivation of Moral Character: Kant on Public Moral Feeling as a Precondition for Right*, Polity vol. 45, issue 1.
- Cressey, Donald R. og Elgesem, Elg (1968). *The police and the administration of Justice*, Scandinavian Studies in Criminology, Oslo: Universitetsforlaget.
- Danermark et al (2002). *Explaining society: critical realism in the social sciences*. London/New York: Routledge.
- Diderichsen, Adam (2011). *Etik for politifolk*, Fredriksberg: Samfundslitteratur.
- Dohrn, Jon (1997). *Rapport- og etterforskningslære*, Oslo: Politihøgskolen.
- Dubber, Markus Dirk (2005). *The police power: patriarchy and the foundations of american government*, New York: Colombia University Press.
- Dunn, John (1990). *Interpreting Political responsibility: Essays 1981-1989*, Polity Press.
- Dübeck, Inger (1983). «alt hvis Politien egentlig vedkommer...». Forholdet mellom Danske Lov og den såkalte politiordning, i: Tamm, Ditlev (red.) (1983). Danske og Norske lov, København: Økonomforbundets forlag.
- Edvinsen, Kjetil (2009). *Ordenstjeneste*. Nesbru: Forlaget Vett & Viten.
- Ekman, Gunnar (1999). *Från text till batong: om poliser, busar och svennar*, Ekonomiska Forskningsinstitutet, Handelshögskolan i Stockholm.

- Ellefsen, Birgitte og Larsson, Paul (2014). «Skandinavisk politihistorie», i: Larsson et al (2014).
- Emsley, Clive (2011). *Theories and origins of the modern police*, Farnham: Ashgate.
- Eng, Svein (2007). *Rettsfilosofi*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Eriksen, Christoffer Conrad (under publisering 2017): «Forvaltningsrett som disiplin», i: Heivoll, Geir og Flaatten, Sverre. *Rettslige overgangsformer: politi- og criminalrett i nordisk rettsutvikling*, Oslo: Akademisk publisering.
- Eriksen, Erik Oddvar og Molander, Anders (2008). «Profesjon, rett og politikk», i: Molander og Terum (2008) s. 167.
- Falsen, Christian Magnus: *Afhandling om Politievæsenet*, L.C.M. Falsens papirer; Universitetsbiblioteket i Bergen, ms. 176 A.
- Fangen, Katrine (2010). *Deltagende observasjon*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Faye Jacobsen, Anette (2008). *Husbondrett. Rettighetskulturer i Danmark*, København: Museum Tusulanum
- Fichte, J. G. (2000/1796-97): *Foundations of Natural Right According to the Principles of the Wissenschaftslehre*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Finstad, Liv (2000). *Politiblikket*. Pax Forlag.
- Finstad, Liv (2006) «Politisosiologi» i: Finstad, Liv og Høigård, Cecilie (red.) *Straff og rett*. Oslo: Pax Forlag.
- Finstad, Liv (2014). «Det konfliktfylte politiarbeidet», i: Larsson et al (2014) s. 229 f.
- Feuerbach, Anselm v. *Revision der Grundsätze und Grundbegriffe des positiven peinlichen Rechts* utgitt 1799-1800.
- Fossen, Anders Bjarne og Ertresvaag, Egil (1992). *Til Indvohnerens større Sicherheit: Bergen Politikammer 1692-1992*, Bergen: Bergen Politikammer.

- Foucault, Michel (2009). *Security, territory, population: lectures at the College de France 1977-78*, New York: Palgrave/Macmillan.
- Footnote Whyte, William (1993). *Streetcorner Society: the social structure of an Italian slum*, Chicago: The University of Chicago Press.
- Fredwall, Terje (2015). *Murer og moral: en bok om straff, verdier og fengselsbetjenter*, Oslo: Cappelen Damm Akademisk Forlag.
- Frihagen, Arvid (1968). *Lærebok i forvaltningsrett*, Oslo.
- Furuhagen, Björn (2009). *Från fjärdingsman till närpolis: en kortfattad svensk polishistoria*. Växjö: Växjö University Studies in Policing.
- Gains, Larry K og Kappeler, Victor E. (2015). *Policing in America*. New York: Routledge.
- Getz, B. (1878). *Om en reform i varetægtsarrestvæsenet*, Særaftryk af «Norsk Retstidende» for 1878 s. 23-24.
- Gjerdrum, Ole (1977). Litt om de uformelle beslutningsprosessene i politiet. Lov og rett s. 465–471.
- Goldstein, Jerome (1960). *Police Discretion Not to Invoke the Criminal Process: Low-visibility Decisions in Administration of Justice* Yale Law Journal no. 69.
- Goldstein, Herman (1963). *Police discretion: The ideal versus the real*. Public Administration Review no. 23.
- Goffman, Alice (2014). *On the run: Fugitive life in an American City*, Chicago: University of Chicago Press.
- Granér, Rolf og Knutsson, Maria (2000). *Etik i polisarbeid*, Lund: Studentlitteratur.
- Granér, Rolf (2004). *Patrullerende polisens yrkeskultur*. Lund Dissertations in Social Work 18.
- Granér, Rolf (2005). «Självständiga sheriffer eller lojala byråkrater, om patrullerende polisens yrkeskultur», i: *Politirollen gjennom 100 år Oslo*: Politihøgskolen.

- Granér, Rolf og Kronkvist, Ola (2014). «Kontroll av og i politiorganisasjonen», i: Larsson et al (2014) s. 53 f.
- Graner, Rolf (2014). «Selvstendige sheriffer eller lojale byråkrater – om patruljerende politis yrkeskultur». i: Larsson, Paul et al (2014). *Innføring i politivitenskap*. Oslo: Cappelen Damm Akademisk Forlag.
- Grimen, Harald og Molander, Anders (2008). «Profesjon og skjønn», i: Molander, Anders og Terum, Lars Inge (red.) (2008). *Profesjonsstudier*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Gundhus, Helene (2006). *For sikkerhets skyld: IKT, yrkeskulturer og kunnskapsarbeid i politiet*, Phd-avhandling, Juridisk fakultet, Universitetet i Oslo.
- Hagerup, Francis (1892). *Forelæsninger over den norske straffeproses*, Kristiania.
- Halvorsen, Marit (2011). *Schweigaard, Aschehoug og prøvingsretten som forsvant: bidrag til utviklingen av læren om prøving av skjønnsmessige forvaltningsvedtak*, Tidsskrift for Rettsvitenskap nr. 1.
- Halvorsen, Vidar (1995). Normer, verdier og menneskerettigheter: en kort innføring, Oslo: Politihøgskolen.
- Halvorsen, Vidar (1996). «Response to Michael Davis: Police, Discretion, and Professions», i: Kleinig (ed.) (1996).
- Halvorsen, Vidar (2001). Ethics, Force and Violence in policing, Phd-avhandling, Universitetet i Oslo.
- Halvorsen, Vidar (2008). «Politi, magt og legitimitet», i: Jørgensen, Jeff (red.) (2008). Terrorisme og rettssikkerhet, København: Frydenlund.
- Hauge, Ragnar (1996). *Straffens begrunnelser*, Oslo: Universitetsforlaget.
- Heivoll, Geir (2013). «Den norske forfatningsstatens politimyndighet: fremveksten av en apori? Fremveksten av norsk politimyndighet i lys av Giorgio Agambens begreper om suverenitet og unntakstilstand», i: Michalsen, Dag (2013). *Unntakstilstand og forfatning*, Oslo: Pax Forlag.

- Heivoll, Geir (2014). «Sondringen mellom kriminalforbrytelser og politiforseeler: Getz, straffelovkommisjonen og etableringen av en ny strafferett», i: Flaatten, Sverre og Heivoll, Geir (2014). *Straff, lov, historie: historiske perspektiver på straffeloven av 1902*, Oslo: Akademisk Publisering/Dreyer Forlag.
- Hegel, GWF. (2006) *Rettsfilosofien*, Oslo: Vidarforlaget.
- Holmberg, Lars (1999). *Politiets skøn i rettssociologisk belysning*, Phd-avhandling, Københavns Universitet.
- Holmberg, Lars (1999). *Inden for lovens rammer: politiets arbeidsmetoder og konkrete skøn*. København: Gyldendal Dansk Forlag.
- Holgersson, Stefan og Johannes, Knutsson (2012). *Hva gjør politiet egentlig?*, PHS Forskning 2012 nr. 4.
- Holgersson, Stefan (2005). *Yrke: polis – yrkeskunnskap, motivation, IT-system och andra förutsättningar för polisarbete*, Linköping Studies in Information Science, Dissertation no. 13.
- Hoel, Linda (2013). *Politiarbeid i praksis: politibetjenters erfaringer*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Holme, Jørn (1984). *Fra amtmenn til riksadvokat: om overgangen til en selvstendig påtalemyndighet*, særavhandling, Juridisk fakultet, Universitetet i Oslo.
- Holmsen, Paul (1884). *Kristiania politis historie 1624-1884*. Kristiania: W. C. Fabritius.
- Holmsen, Paul (1890). *Haandbog i politilovgivningen*. Kristiania: Fabritius & Sønner.
- Hov, Jo (1983). *Påtalemyndighetens organisasjon og kompetanse*, Oslo: Universitetsforlaget
- Hove, Kjersti (2012). *Politiutdanning i Norge: fra konstabelkurs til bachelorutdanning*, Politihøgskolen.
- Høigård, Cecilie (2005) *Nytt politi? En kommentert bibliografi over nyere nordisk politiforskning*. Universitetet i Oslo, Institutt for kriminologi og retts sosiologi, K-serien nr. 2/2005.

- Jacobsen, Jørn (2009). *Fragment til forståing av den rettsstatlege strafferetten*, Bergen: Fagbokforlaget.
- Jæger, Nicolai Henrik (1854-1855). *Om vår Criminelle Retsplejes Trang til Reform*, Christiania.
- Kant, Immanuel (2006). *The metaphysics of Morals*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Kesper-Biermann, Sylvia (2006): «Die Grenze des Strafrechts, Zur Abgrenzung von «Criminal-» und «Policeyrecht» in Deutschland und der Schweiz während des 19. und frühen 20. Jahrhunderts», i: Opitz, Claudia, Studer, Birgitte, Tanner, Jakob (Hg.). (2006). *Kriminalisieren-Entkriminalisieren-Normalisieren*, Zürich: Chronos Verlag.
- Kesper-Biermann, Sylvia, Klippel, Diethelm (2007): «Philosophische Strafrechtswissenschaft und Gesetzgebung. Die Neubegründung des Strafrechts zu Beginn des 19. Jahrhunderts», i: Kesper-Biermann, Sylvia/Diethelm, Klippel (Hrsg.): *Kriminalität in Mittelalter und Früher Neuzeit*. Soziale, rechtliche, philosophische und literarische Aspekte, Wiesbaden.
- Kjelby, Gert-Johan (2013). *Mellom rett og plikt til strafforfølgning: den relative etterforsknings- og påtaleplikens rettslige rammer og rettslige utvikling i norsk straffeprosess*, Oslo: Cappelen Damm Akademisk Forlag.
- Klarup, Christen (1777). *Forordningen om Politiets Administrasjon af 22 October 1701 igiennemgaaet og henviist til Loven og Forordningerne*, København.
- Kleinig, John (1996). *The Ethics of Policing* Cambridge: Cambridge University Press.
- Kleinig, John (ed.) (1996). *Handled with discretion: ethcical issues in police decision making*, Lanham, Boulder, New York, London: Rowman & Littlefield Publishers Inc.
- Klocklars, Carl B. (1985). *The Idea if Police*. Beverly Hills: Sage Publications.
- Kneemeyer, Franz-Ludwig (1978). «Polizei». i: Brunner, Otto et al (eds.): *Geschichtliche Grundbegriffe* Vol. 4. Stuttgart: Ernst Klett Verlag.
- Konow, Sten (1891). *Norsk lomme-konversationslexikon: paa grundlag af Kyrchners Taschen-konversationslexikon*. Kristiania.

- Knutsson, Maria og Granér, Rolf (2001). *Perspektiv på politetik*. Lund: Studentlitteratur.
- Koch, Henning (1982). *Politiforskning i Norden*, Kriminalistisk Instituts stencilserie nr. 17, Københavns Universitet.
- Koch, Henning (1987). *På sporet av politiet*. Retsvidenskabeligt Institut B, Københavns Universitet.
- Koselleck, Reinhart (1989). *Linguistic Change and the History of Events*. The Journal of Modern History, Vol. 61 No. 4.
- Koselleck, Reinhart (1989). *Social History and Conceptual History*. Politics, Culture, and Society.
- Kvale, Steinar (2006). *Det kvalitative forskningsintervju*, Oslo: Gyldendal.
- Kvalsund, Ola (1924). *Norsk politirapportlære*, Kristiania: Politiskolen.
- LaFave, W. (1962). *The police and Nonenforcement of the law*, Wisconsin Law Review, March, 104-37.
- Lagestad, Pål (2011). *Fysisk styrke eller bare prat: om kjønn, fysisk trening og ordenstjeneste i politiet*. Phd-avhandling, Norges Idrettshøgskole.
- Larsen, Sigvard (1905). *Politiet: dets pligter og opgaver, dets forhold til publikum. Udkast til lov om politivæsenet*. Lillehammer: Eget forlag.
- Larsson, Paul, Gundhus Helene O.I. og Granér, Rolf (2014). «Politivitenskap – en introduksjon», i: Larsson, Paul, Gundhus Helene O.I. og Granér, Rolf (2014). *Innføring i politivitenskap*. Oslo: Cappelen Damm Akademisk Forlag.
- Lasson, P. C. (1848): *Haandbog i Criminalretten*, Christiania.
- Lasson, P. C. (1868). *Straffeprosessen i dens nyeste Stikkelse og med alt dens Tilbehør efter den norske Lovgivning sammenholdt med Theorierne og Praxis, fremstillet til Veiledning for juridiske Embeds- og Bestillingsmænd samt Studerende, af En, der længe har studeret og practiseret*, Christiania, Th. Steens Forlag.
- Leer-Salvesen, Paul (1991). *Menneske og straff*. Oslo: Universitetsforlaget.

- Lindenfeld, David F.: *The Decline of Polizeiwissenschaft: Continuity and Change in the Study of Administration in German Universities during the 19th Century*, Jahrbuch für europäische verwaltungsgeschichte 1 1989.
- Lipsky, Michael (1980/2010). *Street-level Bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*. New York: Russel Sage Foundation.
- Loader, Ian, Zedner, Lucia (2007): *Police beyond Law, Review Essay: The police power: Patriarchy and the foundation of American Government*. By Markus Dirk Dubber [...]. New Criminal Law Rev. 142, 2007.
- Loftus, Bethan (2010). *Police occupational culture: classic themes, altered times*, Policing and Society 20/1.
- Loughlin, Martin (2010). *Foundations of public law*, Oxford: Oxford University Press.
- Lotz, J. F. E (1824). *Über das Verhältnis der Polizei zur Criminaljustiz*.
- Luhmann, Niklas (2014). *A sociological Theory of Law*. New York: Routledge.
- Lundh, Henrik (1935). *Forelesninger over forvaltningsrett*, Oslo.
- MacVean, Allyson, Spindler, Peter and Solf, Charlotte (2013). *Handbook of Policing, Ethics and Professional Standards*, New York: Routledge.
- Matsumoto, Naoko (1999). *Polizeibegriff im Umbruch: Staatszwecklehre und Gewaltenteilungspraxis in der Reichs- und Rheinbundpublizistik*. Frankfurt am Main: Vittori Klostermann.
- Michalsen, Dag (2001). *Internasjonaliseringens historie i norsk rett*, Lov og Rett vol 40, nr. 8.
- Michalsen, Dag (2011). *Rett: en internasjonal historie*, Oslo: Pax Forlag.
- Michalsen, Dag (2013). *Norsk rettstenkning etter 1800: tolv studier*, Oslo: Pax Forlag.
- Miller, Seumas et al (2006). *Police Ethics*, Winchester: Waterside Press.

- Morgenstjerne, Bredo (1912). *Den norske forvaltnings- og næringsret*, Kristiania.
- Morgenstjerne, Bredo (1927). *Lærebok i den norske statsforfatningsret*, Kristiania.
- Muir, William Ker Jr. (1977). *Police: streetcorner politicians*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Montesquieu, Charles-Louis de Secondat (1989). *Spirit of the laws*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Müller, Sigurd (1979). *Alminnelig politilære for elever ved Politiskolen*, Oslo: Politiskolen.
- Myhrer, Tor-Geir (2001). *Etterforskningsbegrepet – avgrensning, vilkår, roller og ansvar*, Tidsskrift for strafferett nr. 6.
- Neocleous, Mark (2006). «Theoretical Foundations of the «New Police Science», i: Dubber, Markus D. og Valverde, Mariana (ed.) (2006). *The New Police Science: The Police Power in Domestic and International Governance*. Stanford: Stanford University Press.
- Nilstad, Morten (2005). *Etikk: yrkesetikk for politiet*, Nesbru: Forlaget Vett & Viten
- Nygaard, Mons Sandnes: «Ørsted og norsk rettsutvikling», i: Tamm, Ditlev (red.) (1980): *Anders Sandøe Ørsted 1778-1878*, København: Juristforbundets Forlag.
- Oakshott, Michael (1975). 'On the Character of a Modern European State', i: *On Human Conduct*, Clarendon Press.
- Olsen, Leif N. (1995). *Politilære og yrkesetikk*. Oslo: Politihøgskolen.
- Opsahl, Torkel (1964). *Omveltning og utvikling i den offentlige rett*, Tidsskrift for rettsvitenskap, hefte 2-3 s. 261 f.
- Ostensen Weylle, Christen (1641) *Glossarium Juridico-Danicum*.
- Pedersen, Karl Peder (2014). *Kontrol over København: studier i den sene enevældes sikkerhedspoliti 1800–48*, Odense: Syddansk Universitetsforlag.

- Petersson, Otto (2015). *Att bli polis: från utbildningens förväntningar till gatans norm*, Stockholm: Nordsteds Juridik.
- Petersson, Otto (2014). «Hvem er politiet» i: Larsson et al (2014) s. 74 f.
- Pieroth, Bodo, Bernhard, Kniesel, Michael (2014). *Polizei- und Ordnungsrecht, mit Versammlungsrecht*, 8. Aufl. München: C. H. Beck.
- Preu, Peter (1983). *Polizeibegriff und Staatszwecklehre: die Entwicklung des polizeibegriffs durch die Rechts- und Staatswissenschaften des 18. Jahrhunderts*.
- Rasmussen, Sigurd (1955). *Norsk politiforbund gjennom 50 år*, Oslo: S. Hammerstads boktrykkeri.
- Reiner, Robert (2000). *The politics of police*, Oxford: Oxford University Press.
- Reiner, Robert (2015). *Revisiting the Classics: Three Seminal Founders of the Study of Policing: Michael Banton, Jerome Skolnick and Egon Bittner*, *Policing and Society* 25/3.
- Repstad, Pål (2007). *Mellom nærhet og distanse: kvalitative metoder i samfunnsfag*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Rieber-Mohn, Georg Fr. (1996). *Etterforskning og påtalemyndighet*, *Nytt i Strafferetten* nr. 2.
- Ross, Alf (1953). *Om ret og retferdighet: en indføring i analytisk retsfilosofi*, København: Nyt Nordisk Forlag, Arnold Busck.
- Ross, Alf (1959): «Friheds- og ejendoms-kriteriet». i: *Statsretlige Studier*. København: Nyt Nordisk Forlag/Arnold Busck.
- Rosenvinge, J. L. A. (1825). *Grundrids av den danske politiret – til brug ved forelæsninger*, Kjøbenhavn: Gyldendalske Boghandlings Forlag.
- Ryan, G. W. & Bernhard, R. H. (2003). *Techniques to identify Themes*, *Field Methods* 5 (1) s. 85-109.
- Sandelowski, M. og Leeman, J. (2012). *Writing Usable Qualitative Health Research Findings*, *Qualitative Health Research* 22/10.

- Sandvik, Hilde og Michalsen, Dag (red.). (2013). *Kodifikasjon og konstitusjon*. Oslo: Pax Forlag.
- Schlegel, J.W.F (1798). *Naturrettens eller den almindelige retslæres grundsætninger*, København.
- Schnitler, Didrik (1870). *Fremstilling av den norske politilovgivning*, Christiania.
- Schytte, Andreas (1773-76). *Statenes indvortes Regiering*, bind I-V, København.
- Schweigaard, A. M (1841). *Forelesninger over den norske Administrative ret*. Håndskrevet referat, hektografert og oppbevart av Det juridiske fakultetsbibliotek, Universitetet i Oslo.
- Schweigaard, A. M. (1844): *Commentar over den norske criminallov*, Christiania.
- Schweigaard, A. M. (1858). *Den norske Proces*, Christiania.
- Seip, Jens Arup (1963). *Fra embetsmannsstat til ettpartistat og andre essays*, Oslo: Universitetsforlaget.
- Shklar, Judith (1964). *Legalism*, Cambridge (MA): Harvard University Press.
- Sjöholm, Erik (1964). *Politimakten och dess begränsningar*, Stockholm: P. A. Nordstedt & Söner Förlag.
- Skeie, Jon (1937): *Den norske strafferett*, Oslo.
- Skolnick, Jerome H. og Fyfe, James J. (1993). *Above the law: Police and the Excessive Use of Force*. New York: Free Press.
- Skolnick Jerome H. (2005). «A sketch of the policeman's working personality», i: Newburn, Tim (ed.) *Policing: Key readings*. Devon: Willian Publishing.
- Skolnick, Jerome H (2008). *Enduring issues of police culture and demographics*, *Policing and Society* 18/1.
- Skolnick, Jerome H. (2011). *Justice without trial. Law enforcement in democratic society*. New Orleans: Quid Pro Books.

- Sowle, Claude R. (ed.) (1962). *Police Power and Individual Freedom: The Quest for Balance*, Chicago: Aldine.
- Stang, Friederich (1833). *Chematisk Fremstilling af Kongeriget Norges constitutionelle eller grundlovbestemte Ret*. Christiania.
- Stevnsborg, Henrik (2010). *Politi 1682-2007*. Fredriksberg: Samfundslitteratur.
- Stevnsborg, Henrik (2014). «Begrebet om politisager i dansk rett», i: Flaatten, Sverre og Heivoll, Geir (red.) (2014). *Straff, lov, historie: historiske perspektiver på straffeloven av 1902*, Oslo: Akademisk publisering.
- Stolleis, Michael og Boldt, Hans (2012). «Geschichte der Polizei in Deutschland». i: Lisken/Denninger (2012). *Handbuch des Polizeirechts*, 5. aufl. München: C. H. Beck.
- Støkken, Anne-Marie (1981). *Politiet i det norske samfunn*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Supphellen, Steinar (1986). *Trondheim politimesterembete under eneveldet 1686-1814*, Trondheim: Tapir Forlag.
- Supphellen, Steinar (1988): *Eineveldets politiomgrep og dei første norske politimeisterane*, Historisk Tidsskrift bind 67.
- Svensson, Lennart G og Karlsson (2008). «Profesjoner, kontroll og ansvar», i: Molander og Terum (2008) s. 261 f.
- Svogun, Thomas Vincent (2013). *The jurisprudence of police: towards a general unified theory of law*, New York: Palgrave Macmillan.
- Sund, Haakon (1913). *Politiets opgave og gjøremaal efter gjeldende norsk ret*. Kristiania: W. C. Fabritius & Sønner.
- Tamm, Ditlev (1992). *Retsvidenskapen i Danmark*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Tamm, Ditlev (2008). «Nogle træk af dansk politilovgivnings historie», i: *Repertorium der Policyordnungen der Frühen Neuzeit*, band 9.1. Frankfurt am Main: Vittorio Klostermann.

- Thagaard, Tove (2009). *Systematikk og innlevelse*, Bergen: Fagbokforlaget.
- Tøtterup, Ferdinand (1812). *Foreløbige Grundtræk til en Dansk Politie Ret – et forsøg*, København.
- Ugelvik, Synnøve (2014). *Inside on the outside: Norway and Police Cooperation in the EU*. Phd-avhandling, Universitetet i Oslo, Juridisk fakultet, nr. 76.
- Vale, Stein (1995). *Politiets plikt til å ta imot og inngi anmeldelser*, Lov og Rett s. 363.
- Valen-Sendstad, Fartein (1953). *For lov og rett i 200 år: Oslo politis historie*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag.
- Valland, Tatanya (2011). *Nordisk politiforskning 2004-2009: en kommentert oversikt*. PHS Forskning nr. 3/2011.
- Valverde, Mariana (2008). «Police, Sovereignty, and Law: Foucaultian Reflections», i: Dubber, Markus D. og Valverde, Mariana (ed.). *Police and the Liberal State*. Stanford: Stanford Law Books.
- Van Maanen, John (1974). *Working the street: a developmental view of police behavior*, Sage Criminal Justice System, vol. 3, Beverly Hills CA.
- Wadel, Cato (2014). *Feltarbeid i egen kultur*. Oslo: Cappelen Damm Forlag.
- Waddington, P. A. J. (1999). *Policing Citizens: Authority and Rights*, London/Philadelphia: UCLA Press.
- Wathne, Christin Thea (2015). *Som å bli fremmed i eget hus: politiets opplevelse av mening og motivasjon i lys av nye styringssystemer*, Phd-avhandling, Juridisk fakultet, Universitetet i Oslo.
- Wegner, Rolf B. (1979): *Ordenstjeneste*. Oslo: Statens Politiskole.
- Westley, William, A (1953). *Violence and the police*, American Journal of Sociology no. 59.
- Williams, Christopher (1954). «Turning a Blinde Eye», Criminal Law Review s. 271.

Wilson, James Q (1977). *Varieties of police behavior: The Management of Law & Order in Eight Communities*. Cambridge MA og London: Harvard University Press.

Ørsted, A. S. (1817). Eunomia, eller Samling af Afhandlinger, henrørende til Moralphilosophien, Statsphilosophien og den Dansk-Norske Lovkyndighed II s. 183.

Ørsted, A. S. (1824). Juridisk tidsskrift 8. bd., 2 hefte s. 29. og bind VII 2 (1824) s. 1-44.

Ørsted, A. S. (1820). Juridisk tidsskrift bind I s. 400-408

Zedner, Lucia (2004). *Criminal Justice*, Oxford: Oxford University Press.

Zedner, Lucia (2006). *Policing Before and After the Police: The Historical Antecedents of Contemporary Crime Control*, British Journal of Criminology no. 46.

Østerberg, Dag (1988). «Talcott Parsons sosiologi», i: *Talcott Parsons: sosiologiske essays*, Oslo: Pax Forlag.

Aas, Geir (2009). *Politiinngrep i familiekonflikter: en studie av ordenspolitiets arbeid med familiekonflikter/familievoldssaker i Oslo*, Phd-avhandling, Juridisk fakultet, Universitetet i Oslo.