

Politiets operative saksbehandling -

Forvaltningslovens krav til notoritet ved bortvisningspålegg

Juridisk oppgave

BACHELOROPPGAVE (BOPPG30)

Politihøgskolen

2018

Kand.nr : 782

Antall ord: 6528

Innholdsfortegnelse

Innledning.....	3
Rettskildegrunlaget – juridisk metode.....	5
Regulering av politiets skjønn.....	6
Inngrepet bortvisning	7
Polititjenesten og forvaltningsloven.....	10
Skriftlighetskravet og om vedtakets underretning	11
Unntak fra skriftlighetskravet.....	11
Begrunnelsesplikt og klagerett	13
Unntak fra begrunnelsesplikt og klagerett	13
Drøfting av problemstilling	15
Avslutning	20
Litteraturliste	21

Innledning

I løpet av praksisåret gjorde jeg meg en rekke erfaringer med inngrep etter politiloven¹. På bakgrunn av de opplevelsene har jeg i denne bacheloroppgaven tatt for meg notoriteten ved slike inngrep, med særlig fokus på bortvisning. Begrepet notoritet har jeg i denne sammenheng definert til å være at beslutninger blir dokumentert og er kontrollerbare.

En av hendelsene som inspirerte meg til valg av dette temaet oppsto under patruljering. Vi ble vinket inn av en ansatt på et gatekjøkken som fortalte at de hadde en kunde som skapte ubehagelig stemning. Ifølge den ansatte hadde kunden hverken kjøpt eller forsøkt å kjøpe mat. Kunden hevdet det motsatte. Vi tok med oss kunden ut og pratet med han. Etter hvert ble kunden sint og høyrøstet. Han syntes det var urettferdig at han måtte snakke med oss siden han ikke hadde gjort noe galt. Kunden forsøkte å gå inn igjen i gatekjøkkenet for å diskutere videre med de ansatte. Vi valgte da å bortvise kunden jf. politiloven §7 andre ledd jf. første ledd nummer en. Han ble informert om hvor han ikke kunne være, hvilket tidsrom bortvisningen gjaldt og hva som skjedde dersom han ble påtruffet igjen. Dette syntes kunden var urimelig. Han kunne ikke forstå hvorfor han ble bortvist, da han mente han ikke hadde gjort noe galt og ville på bakgrunn av dette kontakte advokat. Vi meldte inn hendelsen til operasjonssentralen, og det ble opprettet en logg. Da jeg senere sjekket loggen stod det ikke mer enn at kunden var blitt bortvist fordi han var "kranglete". Vi hørte aldri mer fra kunden eller hans advokat.

Etter denne opplevelsen ble jeg nysgjerrig og begynte å undersøke temaet. Det jeg fant var at informasjonen om bortvisninger i vaktloggen (PO) var lite detaljert. Pålegget med tid og sted var loggført i flertallet av hendelsene, men det var ikke navngitt hvem som bortviste personen. I tillegg manglet det utfyllende informasjon om grunnlaget, slik som det står i pågripelsesbeslutninger jf. straffeprosesslovens² §175. Det kunne for eksempel bare være notert i generelle ordelag, slik som i eksempelet ovenfor med den "kranglete" kunden. I noen tilfeller var hendelsen beskrevet mer detaljert på Twitter, enn i vaktloggen. Disse bortvisningene ble sjeldent etterprøvd hverken av politiet eller den bortviste. Til sammenligning må en pågripelse, selv om den blir fattet på stedet, skrives ned og etterprøves

¹ Lov 04.08.1995 om politiet (politiloven).

² Lov 22.05.1981 om rettergangsmåten i straffesaker (straffeprosessloven).

av en med juridisk kompetanse for å klargjøre om pågripelsen var lovlig jf. straffeprosesslovens §179.

Med dette som bakteppe valgte jeg følgende problemstilling: *Burde kravet til notoritet i forvaltningsloven skjerpes ved bortvisninger jf. politiloven. §7 andre ledd?* Ønsket med oppgaven er å klargjøre hvilke regler som gjelder ved inngrep som bortvisning. Hvilke lover regulerer politiets operative saksbehandling og hvilke krav stilles til hvordan informasjonen knyttet til bortvisning registreres? Mitt ønske er å ta publikums perspektiv, og se lovverket og dets praksis gjennom deres øyne. Ved å ta denne vinklingen vil jeg kunne bli mer bevisst egne handlingsvalg rundt bortvisninger og hvordan de påvirker publikum. Er de i henhold til loven og grunnleggende rettssikkerhetsprinsipper som vår stat er bygget på?

I begrepet notoritet ligger et krav om at innhold, hjemmelsgrunnlag og hvilket faktum bortvisningen er fattet på, skal være dokumentert og mulig å etterprøve. Dette knytter seg til kravet om at forvaltningen fremstår forutsigbar. Likhet for loven, og ideen om at like forhold bedømmes likt, er ikke bare en viktig norm og et mål i seg selv, men et grunnleggende rettslig prinsipp som må sees på som en bindende skranke for all myndighetsutøvelse.³ Dette kravet utfordres daglig av politiets utvidete adgang til å bruke skjønn. Ved å gjøre rede for de viktigste sidene ved politiloven, politiskjønn, inngrepet og vilkårene for bortvisning jf. politiloven §7 første og andre ledd, samt de viktigste bestemmelsene i kapittel V og VI i forvaltningsloven med tilhørende forskrifter, vil jeg belyse begrunnelse og etterprøvnbarhet av slike vedtak. Ut i fra dette vil jeg kommentere problemstillingene og utfordringene knyttet til notoriteten ved politiets operative saksbehandling sett oppimot lovverket. Det øvrige innholdet i politilovens §7 og forvaltningsloven, med tilhørende forskrift, vil bli nevnt der det er aktuelt, men ikke redegjøres for ytterligere. Det er heller ikke plass til en fullstendig redegjørelse av saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven utover de jeg har funnet relevante for problemstillingen.

Det er viktig å poengtere at mine erfaringer rundt bortvisninger kommer fra distriktet jeg hadde praksis i, og det samme gjelder mine undersøkelser av vaktloggen. Jeg vet, etter samtaler med medstudenter, at andre distrikter har ulike prosesser for behandling av slik informasjon. Hvorfor distriktene har ulike praksiser er et interessant spørsmål, men utenfor denne oppgavens ramme.

³ Auglend, Ragnar, Henry John Mæland og Knut Røsandhaug, *Politirett* Oslo 2014 s. 105 flg.

Rettskildegrunnlaget – juridisk metode

For å svare på problemstillingen min har jeg benyttet meg av juridisk metode. Denne metoden brukes til å analysere, drøfte og ta standpunkt i rettslige problemstillinger.⁴ Juridisk metode, eller rettskildelære som den også kan kalles, handler om behandlingen av rettsspørsmål.

Metoden går ut på å finne ut hvilke rettsregler som gjelder for det aktuelle faktumet og hva som ligger til grunn for disse. For å lage en god rettsregel må en finne gode og rasjonelle argumenter for og imot. Disse argumentene kan man finne i det som kalles rettsgrunnlaget. Eksempler på kilder til rettsgrunnlag er for eksempel lover, forskrifter, dommer, forarbeider, rettspraksis eller reelle hensyn. Gjennom å forstå og tolke rettsgrunnlaget, bygger man opp en argumentasjon som igjen danner grunnlaget for en rettsregel. Når vi har laget en rettsregel kan vi bruke den på det faktumet vi har.

Den delen av politiretten jeg skal ta for meg, er lite omhandlet i rettskildegrunnlaget. De viktigste rettskildene jeg har funnet er politiloven og forvaltningsloven med tilhørende forarbeider. Av forskrifter er forvaltningsforskriften⁵, og de eldre forskriftene den er basert på, relevante. Etter søk i lovdata og rettsdata har jeg ikke funnet forarbeidene til de nevnte forskriftene. Jeg har også tatt kontakt med Politidirektoratet for å klargjøre deres syn på blant annet klageordningene, men ble henvist til juridisk litteratur.

Noe relevant rettspraksis eksisterer, men det begrenser seg til underrettspraksis. Det kan være flere grunner til at det er lite rettspraksis på dette feltet. Påleggene gis ofte muntlig, som for eksempel overfor berusede personer som kanskje ikke husker dette når de kommer hjem. Videre, som oppgaven vil ta for seg senere, kan slike vedtak heller ikke påklages og kommer derfor svært sjeldent inn til domstolene.⁶ Det foreligger en sak fra sivilombudsmannen⁷ som tar opp min problemstilling og som jeg vil benytte i oppgaven.

På grunn av det manglende rettskildegrunnlaget vil jeg i større grad benytte meg av juridisk litteratur. Det er viktig å være klar over at juridisk litteratur ikke er en rettskilde i seg selv, men kan brukes som en støtte til argumenter og tolkninger.⁸ I fravær av annet

⁴ Blandhold, Sverre, Henriette N. Tøssebro, og Øystein Skotheim, *Innføring i juridisk metode i Jussens venner* s. 311.

⁵ Forskrift til forvaltningsloven av 15.12.2006 nr 1456 (forvaltningsforskriften).

⁶ Bli man derimot straffet for å ikke ha fulgt politiets pålegg jf- politiloven §30 jf §5 vil hjemmelsgrunnlaget bli etterprøvd av domstolen, men da er det ikke lengre forvaltningslovens bestemmelser som er gjeldene men bestemmelsene etter straffeprosessloven.

⁷ SOM 2016-557.

⁸ Blandhold, Sverre, Henriette N. Tøssebro, og Øystein Skotheim.

rettskildegrunnlag vil juridisk litteratur dog ha en større betydning og bli tillagt en betydelig argumentasjons- eller overbevisningsverdi.⁹

Regulering av politiets skjønn

Inngrep etter politiloven faller inn under det som kalles ordensjussen da disse inngrepene er gitt politiet som et redskap i deres arbeid for å opprettholde ro, orden og sikkerhet i samfunnet. Ordensjussen favner vidt og den skal ivareta mange formål. Potensielt vil enhver straffbar handling kunne omfattes av ordensjussen.¹⁰ Det er i hovedsak polititjenestepersoner som er brukerne av loven, ikke jurister. Lovbestemmelsene i politiloven er utformet mer generelt og vagt, enn i for eksempel straffeprosessloven. Dette åpner for utvidet bruk av skjønn med det formål å gjøre politiet i stand til å håndtere en variert arbeidsdag.

Beslutningene om inngrep som politiet tar er det lite formell kontroll av. Det nærmeste man kommer en form for kontroll, er de vurderingene hver enkelt betjent gjør opp imot kravene om nødvendighet og forholdsmessighet jf. politiloven §6 fjerde ledd.

Politiet er av lovgiver gitt stor grad av tillit og frihet i sin tjenesteutøvelse. Dette kan leses ut av politilovens mange "kan"-bestemmelser. Slike bestemmelser gir politiet rett til, men ikke plikt til å gripe inn. Hva de griper inn mot og overfor hvem, er basert på en skjønnsmessig vurdering som hver enkelt tjenesteperson tar. Skjønnnet gjør at prioriteringer og avgjørelser ikke er selvsagte eller forhåndsbestemte, og kan føre til at to like forhold løses på helt ulike måter. Der en betjent ser en festglad deltager på en festival, vil en annen kunne oppfatte han som en fremtidig ordensforstyrrelse og dermed bortvise han.

Politiets skjønn kan deles i to: lovbundet skjønn og fritt skjønn¹¹. Et lovbundet skjønn knytter seg til bestemmelsens ordlyd. Ved å avklare begrepene og ordlyden i bestemmelsen, vil man kunne bli klar over rekkevidden av skjønnet. Det frie skjønnet er i utgangspunktet valget mellom å ikke gripe inn, selv om vilkårene er tilstede. Tidligere erfaringer og holdninger har stor betydning for hva som vektlegges i en slik vurdering. Det frie skjønnet er dog ikke helt uten retningsgivere som tjenestepersoner må forholde seg til. Det følger av politiloven §2 at politiet har en rekke oppgaver de "skal" gjøre, implisitt en form for handlingsplikt og noe man ikke kan velge bort. Politiet er for eksempel pliktig til å hjelpe og beskytte person eller eiendom. Videre reguleres polititjenesten etter politiloven §6 som stiller en rekke krav til

⁹ Andenæs, Mads Henry, *Rettskildelære*, 2.utgave, Oslo 2009 s. 117 flg.

¹⁰ Fredriksen, Steinar og, Kai Spurkland, *Ordensjuss*, Oslo 2014, s. 28.

¹¹ Auglend, Ragnar, Henry John Mæland og Knut Røsandhaug, s. 104 flg.

hvordan tjenesten skal utføres. Det samme gjør politiinstruksen¹². I tillegg gjelder forvaltningsmessige regler og prinsipper som likhet, saklighet og objektivitet.

Det eksisterer en rekke unntak i både forvaltningsloven og tilhørende forskrifter, som gir fritak fra de mer generelle bestemmelsene rundt politiets operative saksbehandling. Slike unntak setter politiet i en særstilling, og stiller et særlig krav til politiet som rettsanvender. Politiet er den synlige delen av rettsvesenet og skal gjennom sitt arbeid skape og styrke tilliten og legitimitet til lovene og rettsvesenet. Når bestemmelser er utformet vagt og det legges opp til mange skjønnsbaserte avgjørelser og prioriteringer, kan dette føre til håndheving i strid med lovgivers intensjon. Lover skal i utgangspunktet være et uttrykk for samfunnets moral og verdier. Et politi som bryter med disse gjennom unødvendig maktbruk¹³ eller urimelige avgjørelser¹⁴, vil miste sin legitimitet. Likeledes vil et uforutsigbart politi, unntatt fra formell kontroll, miste tilliten som gjør det mulig å effektivt håndheve loven. Disse hensynene gjør seg ofte gjeldende ved bortvisninger.

Inngrepet bortvisning

Hjemmelsgrunnlaget for inngrepet bortvisning finner vi i politilovens §7 første og andre ledd. Første ledd sier at politiet "kan" gripe inn

1. for å stanse forstyrrelser av den offentlige ro og orden eller når omstendighetene gir grunn til frykt for slike forstyrrelser
2. for å ivareta enkeltpersoners eller allmennhetens sikkerhet
3. for å avverge eller stanse lovbrudd

Av første ledd nummer en kan politiet gripe inn for å stanse forstyrrelser av den offentlige ro og orden. For en forståelse av begrepet "forstyrrelser av den offentlige ro og orden" kan man se til straffelovens¹⁵ § 181. Det fremgår av forarbeidene at både straffbare så vel som ikke-straffbare forhold omfattes. Hva politiet kan gripe inn overfor skal være basert på gjennomsnittsborgerens toleransegrense, og ikke det politiet selv opplever som forstyrrende eller krenkende.¹⁶

¹² Forskrift 22.06.1990 nr 3963 Alminnelig tjenesteinstruks for politiet(politiinstruksen)

¹³ <https://www.tv2.no/a/8376433/> (23.02.18 17:00).

¹⁴ <https://www.vg.no/nyheter/i/Rxryzr/jente-15-anmeldte-overgrep-fikk-bot-for-hasjroeyking> (23.02.18 17:19).

¹⁵ Lov 20.05.2005 om straff (straffeloven).

¹⁶ Ot.prp. Nr. 22 (1994-1995) s. 61-62.

Alternativ nummer to jf. første ledd nummer en gir politiet muligheten til å gripe inn for å forhindre ordensforstyrrelser. Formuleringen "grunn til frykt" stiller et krav til at det må være nærliggende og konkret risiko for forstyrrelser av ro og orden. Et slik "føre var" prinsipp må ha en kortsiktig horisont.¹⁷

Det følger av nummer to at politiet har adgang til å foreta inngrep for å bevare enkeltpersoners og allmenhetens sikkerhet. Med trusler menes straffbare, så vel som ikke straffbare handlinger som kan begås av enkeltpersoner, eller oppstå i situasjoner eller tilstander som ikke er skapt av mennesker. For at politiet skal kunne gripe inn stilles det et kvalifikasjonskrav om at inngrepet må være berettiget, altså at det må foreligge en kvalifisert risiko for at noen skal bli skadet. Forarbeidene viser i tillegg til at trussel om skade på seg selv også hjemler inngrep etter dette alternativet.¹⁸

Nummer tre gir politiet adgang til å gripe inn overfor pågående eller nært forestående lovbrudd. Målet må være å stoppe eller forhindre den lovbruttende handlingen. Alternativet rammer for øvrig straffbare handlinger objektivt sett, uten å ta hensyn til strafferettslig ansvar. For hvilke lovbrudd politiet skal agere mot, viser forarbeidene til påtalsreglene i strafferetten.¹⁹

Annet ledd gir en rekke eksempler på ulike tiltak som politiet har til rådighet for å løse ett av de gitte problemene i første ledd. Disse inngrepene er de mest aktuelle, men andre inngrep kan hjemles i annet ledd så lenge de oppfyller vilkårene etter første ledd nr. 1 til 3 og i §6. Dette kommer av at lovgiver har ment at annet ledd skal tolkes utvidende, jf. formuleringen "blant annet".²⁰

Blant tiltakene politiet kan iverksette, er bortvisning ett av de mest brukte. Ved bortvisning får man beskjed om å forlate området for en viss varighet. I realiteten kombineres bortvisning med et oppholdsforbud i bestemte områder. Bortvisningen og oppholdsforbudet er nødvendig for at den ønskede tilstanden som er blitt forstyrret, blir gjenopprettet.²¹ Følger man ikke politiets pålegg kan man bli straffeforfulgt jf. §30 nr1, jf. §5. Hva lovgiver har definert som bestemte områder, kan man hverken lese av ordlyden i paragrafen eller i forarbeidene. En uttalelse fra Høyesteretts kjæremålsutvalg i Rt.1998 s. 1106 kan klargjøre formuleringen.

¹⁷ Ot.prp. Nr. 22(1994-1995) s. 61-62

¹⁸ Ot.prp. Nr. 22 (1994-1995) s. 61-62

¹⁹ Ot.prp. Nr. 22 (1994-1995) s. 61-62

²⁰ Ot.prp. Nr. 22 (1994-1995) s. 62

²¹ Fredriksen, Steinar og, Kai Spurkland, s. 126 flg.

Anken gjaldt et oppholdsforbud etter straffeprosessloven §222a. Formuleringen "bestemt sted" ble forstått til at ett oppholdsforbud ikke kan gjelde alle områder hvor fornærmede kunne oppholde seg midlertidig. Lovbestemmelsen ble tolket slik at den ikke legger opp til plikter det vil være vanskelig å innrette seg etter. Et pålegg må være forutsigbart, slik at vedkommende til enhver tid vet hva som gjelder og hva som er straffbart. Tanken er at hjemmelskravet²² er dynamisk og varierer etter innholdet i inngrepet. Et inngrep som nærmer seg straff, er belagt med straff, eller på andre måter er sterkt inngripende stiller strengere krav til bestemmelsens ordlyd.²³ Alvorlighetsgraden av inngrepet bortvisning tilsier at generelle beskrivelser som "sentrum" eller "havna" ikke er tydelige nok. Området må være objektivt definert.²⁴

Ordlyden eller forarbeidene avklarer heller ikke varigheten av et slikt oppholdsforbud. Tor Geir Myhrer har i sin artikkel konkludert med at oppholdsforbud neppe kan vare utover 24 timer og i alle fall ikke utover fem dager.²⁵

Som nevnt tidligere må §6 vurderes ved alle inngrep, inkludert bortvisning. Paragrafen setter rammene for polititjenesten og sier at politiet skal søke å løse sine oppdrag gjennom opplysning, råd, pålegg eller advarsel og regulerende eller forebyggende tiltak jf. første ledd. Denne "maktstigen" er førende for polititjenesten. Det kan ikke tas i bruk sterkere midler, som for eksempel bortvisning, uten å ha forsøkt råd eller opplysninger. Dette kommer av andre ledd første punktum som sier at hvis svakere midler forgjeves er forsøkt, eller det fremstår om uhensiktsmessig eller utilstrekkelig kan man ta i bruk sterkere midler.

Velger man å bortvise noen må inngrepet både være nødvendig og forholdsmessig jf. andre ledd andre punktum. Bortvisningen må stå i forhold til situasjonens alvor og må være nødvendig for å løse problemet. Det må også være et forholdsmessig inngrep overfor personen. En bortvisning som ikke er nødvendig eller forholdsmessig, kan ikke gjennomføres selv om vilkårene i §7 første ledd er oppfylt. Politiet skal opptre saklig og upartisk med omtanke for personers integritet jf. tredje ledd. Det kan benyttes makt såfremt det er nødvendig og forholdsmessig, jf. fjerde ledd.

²² Kravet om hjemmel ved inngrep overfor befolkningen, eller generell myndighetsutøvelse, kalles gjerne for "legalitetsprinsippet". I 2014 ble prinsippet kodifisert inn i grunnlovens §113 og sier at " Myndighetenes inngrep overfor den enkelte må ha grunnlag i lov».

²³ Boe, Magnus Erik, *Rettskildelære under debatt*, Oslo (2014) s. 72 flg.

²⁴ Fredriksen, Steinar og Kai Spurkland s. 130 flg.

²⁵ Myhrer, Tor-Geir, «...Men ellers er det håpløst!» *Kan langvarige individuelle påbud eller forbud hjemles i politiloven §7?*, Festskrift til Carl August Fleischer: dog Fred er ej det Bedste.. (2006) s. 403-426.

Polititjenesten og forvaltningsloven

Mye av politiets arbeid og saksbehandling reguleres av forvaltningsloven. Forvaltningslovens plass nevnes i forarbeidene til politiloven.²⁶

"Lovutkastet inneholder ingen saksbehandlingsregler utover det som måtte følge av § 6.1 utgangspunktet gjelder imidlertid de generelle saksbehandlingsreglene inntatt i forvaltningsloven av 10. februar 1967."

Videre følger det av forvaltningsloven §1 at "som forvaltningsorgan reknes i denne lov hvert organ for stat eller kommune". I §4 b listes det opp en rekke rettsområder forvaltningsloven ikke er gjeldende for. Politiloven nevnes ikke her og dekkes derfor ikke av dette unntaket.

Et forbud mot å oppholde seg innenfor bestemte geografiske område, bortvisning, er å regne som et enkeltvedtak jf. forvaltningsloven §2 første ledd bokstav b jf. første ledd bokstav a. Det betyr at forvaltningslovens regler om saksbehandling gjelder, hvis ikke det følger særlige bestemmelser i lov eller forskrift jf. §4 første ledd "med mindre annet er særskilt bestemt". Gjennom hele saksbehandlingen gjør de ulovfestede forvaltningsmessige prinsippene seg gjeldende.

Forvaltningslovens regler bygger i stor grad på det ulovfestede kravet til forsvarlig saksbehandling, også omtalt som "god forvaltningsskikk".²⁷ I dette kravet ligger en forventning om at beslutninger treffes på basis av forsvarlig og betryggende saksbehandling. Det betyr i praksis at saksbehandlingen skal være kontradiktorisk, partene skal ha rett på varsel, innsyn i saksdokumenter og retten til å uttale seg. Videre må forvaltningsorganet sørge for en forsvarlig utredning hvor sakens rettslige og faktiske sider er med. Dette gjør at saken vil bli bedømt på et mer riktig faktum.²⁸

Begrepet om god forvaltningsskikk utfylles videre av andre prinsipper som saklighet, likhet og nøytralitet. Det er viktig for forvaltningsorganene å være nøytrale og saklige slik at de fremstår som legitime og troverdige. Denne forutsigbarheten utfordres av at det for enkeltvedtak kan gjøres unntak fra krav om skriftlighet og begrunnelse, samt bortfall av klagerett.

²⁶ Ot.prp. Nr. 22 (1994-1995) s.19

²⁷ Eckhoff, Torstein og Eivind Smith, *Forvaltningsrett*, Oslo 2010 s. 209 flg. og Tvedt, Morten Walløe *Lærebok i forvaltningsrett* Oslo (2012) s. 231 flg.

²⁸ Flere av disse prinsippene er blitt forsøkt kodifisert i forvaltningsloven. Prinsippene kommer til uttrykk i blant annet §11.

Skriftlighetskravet og om vedtakets underretning

I forvaltningsloven §23 står det: "Enkeltvedtak skal være skriftlig om det ikke av praktiske grunner vil være særlig byrdefullt for forvaltningsorganet.". Det stilles dermed opp en hovedregel om at vedtak og saksbehandling skal være skriftlig. Vedtak kan også nedfelles i elektronisk form jf. §2 første ledd bokstav g. Hovedtanken bak denne regelen er å sikre at vedtakets innhold er klart og entydig.²⁹ Forvaltningsorganet kan fravike hovedregelen om det av praktiske grunner er "særlig byrdefullt". Det åpnes dermed for at vedtak kan fremsettes muntlig, men disse skal alltid nedtegnes skriftlig i etterkant.³⁰

Forvaltningsloven §27 regulerer hvordan de involverte parter skal gjøres kjent med vedtaket, noe som skal foretas så snart som mulig, jf. første ledd. Underretningen kan være elektronisk jf. §2 første ledd bokstav g, skriftlig eller muntlig, men skriftlig underretning er hovedregelen. Er det derimot "særlig byrdefullt" for organet å underrette partene skriftlig, kan underretning gis muntlig eller på en annen måte. I tillegg kan underretning av vedtak unnlates, om det er åpenbart unødvendig eller at det ikke medfører skade eller ulempe for vedkommende part.

Andre ledd slår fast at i de tilfeller hvor det gis samtidig begrunnelse jf. §24, bør den gjengis i underretningen. Dette kan fravikes om begrunnelsen er for omfattende til å bli meddelt for eksempel muntlig. Da må enten begrunnelsen ettersendes så snart som mulig³¹ eller at parten opplyses om retten til å gjøre seg kjent med begrunnelsen jf. andre ledd. I tillegg skal partene informeres om klageretten, klageinstans og andre ting det kan være viktig å ha kjennskap til jf. tredje ledd. Partene skal også gjøres kjent med retten til å se sakens dokumenter etter §18 jf. §19 og muligheten for utsatt iverksettelse jf. §42 første ledd jf. §27 tredje ledd.

Unntak fra skriftlighetskravet

Hva ligger så i formuleringen "særlig byrdefullt" og gjelder formuleringen for alle inngrep etter politiloven? Dette temaet har sivilombudsmannen tatt opp i en uttalelse av 27.02.17.³² Uttalelsen gjaldt blant annet en bortvisning etter politiloven §7. Klager hadde blitt bortvist av politiet, og vedtaket var ikke nedtegnet. Politidirektoratet har forklart til sivilombudsmannen at unntak fra skriftlighetskravet blir gjeldende ved "på stedet vedtak". De viser til at det i situasjoner med uro, demonstrasjoner, brann og avverging eller stansing av lovbrudd er uhensiktsmessig med krav om skriftlighet. Sivilombudsmannen er i stor grad enig i denne

²⁹ Norsk lovkommentar note 668.

³⁰ NUT 1958:3 (Forvaltningslovskomiteens innstilling) s. 214 flg. og Eckhoff, Torstein og Eivind Smith s. 303 flg.

³¹ Eckhoff, Torstein og Eivind Smith s. 310 flg.

³² SOM 2016-557

forståelsen, men påpeker at det ikke kan utledes et generelt unntak fra hovedregelen i §23 slik politidirektoratets svar kan gi inntrykk av. Sivilombudsmannen viser til ordlyden "særlig byrdefullt" og sier at ulempene må være forholdsvis omfattende for at unntaket skal bli gjeldende. Hva som blir omfattende ulemper må vurderes ut ifra tidsaspektet og muligheten til skriftliggjøring uten at dette utdypes ytterligere. I juridisk litteratur finner man et ståsted midt mellom sivilombudsmannen og politidirektoratet. Eckhoff & Smith skriver at unntaket kan bli gjeldende selv om det egentlig ikke er "byrdefullt", men om det er tidsnød eller haster og viser til Forvaltningskomiteen³³ s. 214.³⁴ Det fremstår dermed uklart hva begrepet "særlig byrdefullt" inneholder og hva lovgiver har ment som terskel i slike situasjoner.

En måte å forstå formuleringen "særlig byrdefullt" kan man få ved å se til straffeprosesslovens begrep "fare ved opphold" jf. §176 jf §175. Som hovedregel skal alle pågripelser besluttet av påtalemyndigheter jf §175, men hvis det er "fare ved opphold" kan politiet foreta pågrep uten beslutning fra retten eller påtalemyndighetene. Med "fare ved opphold" menes det at pågrepens formål vil bli forringet om man må ta seg tid til å kontakte påtalemyndigheten. Det er dog ikke nok å subjektivt føle tidsnød, men det må være konkret begrunnet. Gyldige årsaker kan være at det er umulig å komme i kontakt med påtalemyndigheten (dårlig dekning eller at de ikke tar telefonen), at mistenkte kan forspille bevis eller forsøker å unndra seg pågrep mens beslutning innhentes jf. §175. Disse årsakene knytter seg som oftest til vilkårene for pågripelsen i §171 første ledd nr. 1 til 4. Bevisgraden ved "fare ved opphold" er noe lavere enn det som kreves av vilkårene. Utgangspunktet for inngrepet er av straffeprosessuelt formål, men i praksis er det av en mer politioperativ karakter, av den grunn at slike oppgaver tilfaller "ordenspatroljene".³⁵ Når da politiet har kontroll på situasjonen og/eller mistenkte og det ikke lenger foreligger "fare ved opphold", skal pågripelsen vurderes opprettholdt av påtalemyndighetene jf. §179, og utferdiges en beslutning etter de vilkår som framkommer i §175 første ledd.

Når politiet velger å gripe inn etter politiloven, er det en avgjørelse som tas på sekunder og som kan kreve umiddelbar innsats for å for eksempel avverge et lovbrudd. I slike tilfeller vil det være vanskelig og uhensiktsmessig og forholde seg til skriftlighet som hovedregel. Ved å avvente og fatte vedtaket skriftlig kan det hende at situasjonen har endret seg slik at lovbruddet er fullbyrdet. I slike tilfeller kommer vurderingen av om det blir "fare ved

³³ NUT 1958:3

³⁴ Eckhoff, Torstein og Eivind Smith s. 303

³⁵ Fredriksen, Steinar *Polititjenestepersoners og privatpersoners adgang til å benytte straffeprosessuelle tvangsmidler* Oslo 2016, s. 5 flg.

opphold" fra straffeprosessloven §176 jf. §175, altså at inngrepets intensjon forringes av ventetiden man bruker til å utforme vedtaket. Inngrepets intensjon er knyttet til vilkårene i politilovens §7 første ledd nummer en til tre. Det ligger i politilovens natur å være forebyggende, og mange av inngrepene blir gjort med tanke på øyeblikkelig innsats. Derfor anses det at mange inngrep faller inn under unntaksbestemmelsen. Dog er ikke alle politiets inngrep umiddelbare, så et generelt unntak kan ikke utledes av ordlyden eller av forarbeidene.

36

Begrunnelsesplikt og klagerett

Det følger av forvaltningslovens §24 at forvaltningsorganene skal begrunne vedtak. Dette betyr at det som hovedregel skal, ved underretting om vedtak, opplyses om begrunnelse. Det er noen unntak fra hovedregelen, men hvis det ikke gis samtidig begrunnelse, skal det legges til rette for at partene får innsyn i saksdokumentene eller en etterfølgende begrunnelse jf. § 24 andre og tredje ledd. Kongen kan i statsråd fastsette situasjoner der plikten til å begrunne enkeltvedtak kan suspenderes jf. §24 fjerde ledd. Det vil bli behandlet under neste overskrift.

Begrunnensens innhold reguleres av §25 og skal inneholde rettsgrunnlaget, sakens faktum og hvilke momenter som er vektlagt. Hovedtanken bak begrunnelsen er at partene skal kunne forstå vedtaket og bakgrunnen for det jf. §25 andre ledd. Hvis vedtaket er godt nok begrunnet vil det fremstå som troverdig og med større legitimitet. Videre vil det kunne spare forvaltningen for unødvendige klager. I tillegg blir det lettere for partene å kunne vurdere om saken er godt nok opplyst, hvilke hensyn de har lagt vekt på og tolkningen av rettsreglene. En begrunnelse er av stor betydning for partsrettighetene.³⁷

Det følger av §27 tredje ledd at det i en underretning skal gis informasjon om klageretten. Forvaltningslovens §28 regulerer adgangen til å klage og slår fast at enkeltvedtak kan påklages jf. første ledd. Av forvaltningsloven §28 femte ledd første punktum, jf. forvaltningslovsforskriften §30 bokstav a, er i midlertidig klageretten ikke gjeldende for "påbud som treffes av politiet for å opprettholde ro og orden". Hva lovgivers intensjon er med forskriften er vanskelig å vite uten klare og tydelige rettskilder.

Unntak fra begrunnelsesplikt og klagerett

Det følger av §24 fjerde ledd at det kan fastsettes særskilte regler vedrørende grunning av enkeltvedtak. Politiet har jf. forvaltningsforskriften §21 bokstav b fritak fra grunning og

³⁶ NUT 1958:3 s. 214 flg.

³⁷ Bernt, Jan Fridthjoft og Ørnulf Rasmussen Bergen *Frihagens forvaltningsrett* Bind 1 Bergen 2010, s. 148 og 280 flg.

§30 bokstav a fritak fra klageretten. Disse gjør seg gjeldende "ved påbud gitt av politiet for å opprettholde ro og orden" jf. ordlyden i disse paragrafene. Et fritak etter §21 bokstav a gjør at partene ikke har krav på en skriftlig begrunnelse utformet i henholdt til kravene i forvaltningslovens §25. Fritaket etter §30 bokstav a gir ikke partene adgang til å påklage vedtak jf. forvaltningslovens §28.

Forvaltningsforskriften er en sammenfatning og videreføring av tolv eldre forskrifter. Fritaksbestemmelsene er en videreføring av bestemmelsene og rettstilstanden av forskriften 16. desember 1977 nr. 14 §14 bokstav c og 16. desember 1977 nr. 15 §2 første ledd bokstav a.³⁸ Et viktig poeng er at ved de eldre forskriftenes tilblivelse fantes det ikke en materiell politilov, men at politiets inngrep var hjemlet i en sedvanerett kalt "generalfullmakten".

Av ordlyden i forskriftens §21 bokstav b kan det virke som den bare dekker vilkår nummer en jf. politilovens §7 første ledd. Spørsmålet blir da videre om rekkevidden av formuleringen "påbud som gis av politiet for å opprettholde ro og orden" og hvorvidt vilkår nummer to og tre også dekkes av denne formuleringen. I forarbeidene til politiloven har departementet uttalt seg om dette.³⁹

"Departementet antar at "ro og orden" i forskriften må forstås slik at også påbud som gis som et ledd i politiets arbeid med å sikre borgernes trygghet omfattes. Det synes også åpenbart at unntakene må gjelde den del av politiets virksomhet som går ut på å gripe inn overfor nært forestående og igangværende lovbrudd."

I sin behandling av sak 2016/557 har sivilombudsmannen tillagt seg denne forståelsen i sin tolkning av ordlyden i forskriften. I denne saken hadde prosessfullmektig for klager anført at bare vilkår nummer en jf. politilovens §7 første ledd dekkes av ordlyden, men ble ikke hørt. Sivilombudsmannen vektla i tillegg at synet ikke er blitt korrigert ved senere rettspraksis eller uttalelser fra sivilombudsmannen og måtte derfor være gjeldende.

Juridisk litteratur virker i stor grad samstemte om at fritaket fra klageretten og begrunnelsesplikten er gjeldende for alle inngrep etter politilovens §7. I Auglend, Mæland, og Røsandhaug påpekes det at saksbehandlingsreglene får liten praktisk betydning for de operative orienterte delene av politiarbeidet.⁴⁰ I Tor-Geir Myhrer⁴¹ festeskrift levnes det liten

³⁸ Pre-2006-12-15-1456

³⁹ Ot.prp. Nr.22 (1994-1995)

⁴⁰ S.705.

⁴¹ s. 422 flg.

tvil om at vilkårene kommer til anvendelse ved vedtak etter bestemmelsene i politiloven §7. Temaet drøftes ikke utover at denne forståelsen av reglene blir fastslått.

At politiet har mulighet til å benytte seg av fritaket i forvaltningsforskriften §§ 21 bokstav b og 30 bokstav a når det gjelder å bortvise personer virker forståelig, men som nevnt er det noe usikkerhet knyttet til ordlyden. Uten de konkrete forarbeidene til forskriftene av 1977 er det vanskelig å vite hva lovgivers intensjon med hensyn til bestemmelsen var. Forskriften er nå over førti år gammel, og det kan tenkes at den rettsstilstanden som bestemmelsen var ment til ikke eksisterer i dag. Nyere rettspraksis finnes det ikke, noe som heller ikke er så unaturlig siden det ikke er begrunnelsesplikt eller klagemuligheter slik loven er blitt praktisert. Hvis en sak skulle havne i rettssystemet er det ikke lenger forvaltningslovens bestemmelser som gjelder, men straffeprosesslovens. På denne måten blir det ingen naturlig kontroll av forvaltningens saksbehandling i rettssystemet.

Drøfting av problemstilling

Lovverket skal ta hensyn til to viktige elementer. Det første handler om å legge til rette for en effektiv og god lovhåndhevelse og det andre om å gi dem loven rammer en god og trygg beskyttelse mot maktmisbruk. Disse to hensynene vektet opp mot hverandre. I tilfeller hvor statsmakten har gitt seg selv utvidete fullmakter og rettigheter, vil publikum oppleve en mindre grad av beskyttelse. Blir derimot hensynet til rettsikkerheten for rigid vil det kunne hindre rettsvesenet i sine primæroppgaver. Slike spørsmål blir derfor ofte av prinsipiell karakter og tas på bakgrunn av politiske prosesser. Lovene må utvikle seg i takt med samfunnsendringer, teknologisk utvikling⁴² og samfunnets moral og verdier.

Slik politidirektoratet har gitt uttrykk for til sivilombudsmannen i sak 2016-577 kan det virke som om de mener at politiet har et generelt fritak fra forvaltningslovens bestemmelser om skriftlighet og notoritet. Direktoratets syn støttes for så vidt også i juridisk litteratur, og av forarbeidene til politiloven. Flere av unntaksbestemmelsene kommer i praksis til anvendelse ved inngrep etter politiloven. Jeg har belyst at innholdet i flere av bestemmelsene fremstår uklare i ordlyd og rekkevidde. Dermed blir spørsmålet om de reglene jeg har presentert i stor nok grad sikrer befolkningen den rettsikkerheten som forventes i dagens samfunn.

⁴² Frem til 01.07.2017 kunne ikke politiet pålegge personer å åpne mobiler eller andre elektroniske redskap med biometriske autentisering (for eksempel fingeravtrykk, selv om det hadde eksistert i flere år og var etterspurt av politiet). Nå åpnes det for det jf. straffeprosesslovens §199a. Beslutningen må, som hovedregel, tas av jurist.

Et argument som benyttes for hvorfor skriftlighetskravet kan fravikes ved vedtak, slik som bortvisninger, er at det i mange tilfeller er nødvendig med raske avgjørelser. At et vedtak skal være ferdig fattet før politiet kan gripe inn, vil i stor grad hindre politiet i å effektivt gjøre jobben sin. Inngrep etter politiloven er i forebyggende av natur og det kreves ofte umiddelbar innsatts for å stanes eller avverge forstyrrelser, lovbrudd eller redde liv. Et krav om at vedtaket skal være skriftliggjort før man griper vil være uhensiktsmessig i den forstand at politiet ikke effektivt vil kunne oppholde ro og orden i samfunnet. Ved å avvente til vedtaket er fattet skriftlig vil det man ønsker å forebygge kunne bli fullbyrdet.

At det oppfattes som uhensiktsmessig gir ikke politiet et generelt fritak fra å unnlate å fatte skriftlige vedtak. Politiet er jf. § 7-1 i politiinstruksen pliktig til å føre en vaktjournal. Den skal føres fortløpende og døgkontinuerlig, og skal omhandle alle vesentlige forhold og opplysninger vedrørende ordning og utførelsen av polititjenesten. Denne vaktjournalen føres i dag stort sett elektronisk av operasjonssentralen eller av avdelingene selv i programmet PO. En bortvisning etter bestemmelsene i politiloven er en vesentlig opplysning som skal føres i vaktjournalen.⁴³ Dersom den ikke oppføres, blir det nærmest umulig for andre tjenestepersoner å håndheve bortvisningen.

Det kan hevdes at å fatte skriftlige vedtak på stedet kan anses som "særlig byrdefullt". Med moderne teknologi, innebærer ikke dette nødvendigvis et problem. Politiet har tilgang til nye redskap som gjør at de ikke trenger å reise inn på kontoret for å fatte vedtak, alt er tilgjengelig i politibilen. Ved å bruke nettbrett, mobil eller datamaskiner, kan bortvisningsvedtak fattes før, samtidig eller rett etter, alt etter hva situasjonen tilsier.

Unntaket om kravet til skriftlighet kan tenkes å gjøre seg gjeldende i tilfeller der man ikke har sambandsdekning, man ikke kommer i gjennom på grunn av stor belastning på sambandsnettet eller at alle operatørene er opptatt. Men heller ikke slike situasjoner behøver å falle inn under unntaket. De fleste operative politibiler er i dag utstyrt med nettbrett med tilgang til alle politiets systemer, inkludert PO, så lenge man har tilgang til internett over det sivile mobilnettet. Herfra kan man skrive bortvisningsvedtak direkte i PO og/eller underrette motparten om bortvisningen på e-post. Er nettbrettet funksjonelt og situasjonen tillater bruk vil et slikt tilfelle etter min mening ikke falle inn under unntaket. Vurderingen av om det vil,

⁴³ I sak 2016-2874 fikk politiet kritikk av sivilombudsmannen for manglende skriftliggjøring. Politiet hadde ikke nedtegnet et vedtak i vaktloggen eller i andre dokumenter. Det ble dermed i sivilombudsmannens syn vanskelig å vurdere hvilket grunnlag vedtaket ble utferdiget på, og vanskelig for politiet å kunne håndheve sitt eget vedtak.

av praktiske hensyn, bli "særlig byrdefullt" for politiet, må derfor tas ut ifra en helhetlig objektiv vurdering av tilgjengelig utstyr, situasjon og tiden man har til rådighet.

At vedtak skal nedtegnes er ikke noe man kan unnlate, men et krav etter forvaltningsloven, forarbeidene og prinsippene om god forvaltningsskikk. Forarbeidene til forvaltningsloven påpeker at det særlig i vedtak som kan brukes som utgangspunkt for straffeforfølgning, slik som er tilfellet dersom man bryter et oppholdsforbud, burde nedskrives.⁴⁴ Loven legger dermed opptil en skriftliggjøring og vil, om den blir fulgt, legge til rette for at hensynet til rettsikkerheten ivaretas.

Et direkte argument for fritaket fra begrunnelsesplikten og skriftlighetskravet er at politiet kan bli tvunget til å dokumentere og begrunne alle inngrep de gjennomfører. Dette vil føre til merarbeid og øke terskelen for inngripen fra politiet. Dette argumentet er unyansert av flere grunner. For det første tilsier hensynet til kontroll av myndighetsutøvelse, at vedtak som griper inn i publikums private sfære må være hjemlet i lov jf. grunnlovens §113. For å synliggjøre dette må det eksistere noen form for kontroll av slike vedtak. Ved å dokumentere og begrunne sine inngrep vil det bli avdekket om inngrepet var innenfor lovens rammer. Sivilombudsmannen påpeker i to uttalelser⁴⁵ at dokumentasjon ikke bare gjør det lettere med etterkontroll, men at det også sørger for at vedtak oppfyller den nødvendige kvaliteten. I tillegg vil det øke den enkelte tjenestepersonens forståelse av lovverket. Dette forutsetter at det foretas en form for legalitetskontroll, enten ved klage eller av en overordnet.

Når det gjelder fritaket fra begrunnelsesplikten og klageretten bryter dagens praktisering med flere viktige rettsbetraktninger. Det virker åpenbart at politiet har hjemmel til å unnlate å grunngi enkeltvedtak og fritak fra klageretten slik det følger av ordlyden i forvaltningsforskriftens §§21 bokstav b og 30 bokstav a. Likevel er det uklarerhet rundt rekkevidden av bestemmelsen. Å slå fast argumentasjonen og rekkevidden av bestemmelsen uten forarbeidene er svært vanskelig. I tillegg har samfunnet endret seg siden forskriftene kom i 1977 og det er ikke sikkert at den rettstilstanden og det samfunnet de var myntet på er de samme i dag.

⁴⁴ NUT 1958:3 s. 214 flg.

⁴⁵ SOM-2008-22 gjald en sak hvor kommune ikke hadde redegjort for vurderingene som lå til grunn ved en ansettelse. Ombudsmannen påpekte at dette børt med god forvaltningsskikk. Siden partene ikke kunne kreve skriftlig begrunnelse var det enda viktigere at det var mulig i ettertid å kontrollere om ansettelses prosessen hadde vært forsvarlig og saklig. I tillegg ville dette bevisstgjøre beslutningstageren. I SOM-2016-2874 påpekte ombudsmannen at fraværet av dokumentasjon gjør det «vanskelig å vurdere hvilket grunnlag det ble gitt ferdsselsforbud den aktuelle dagen».

Rent teoretisk kan jeg forstå, at det kan være uhensiktsmessig å begrunne vedtaket i de tilfeller man ikke har hatt tid til å skriftliggjøre det. Likevel er denne begrunnelsen ofte en del av politiets konflikthåndtering i praksis.⁴⁶ Politiet lærer at man skal begrunne og forklare sine handlingsvalg overfor dem man griper inn mot. Dette er for å skape forståelse, forutsigbarhet og legitimitet til inngrepet. Det virker derfor underlig at denne vurderingen og begrunnelsen ikke skal eller kan nedtegnes.

Dette blir enda mer viktig når man tar hensyn til den subjektive oppfattelsen av inngrepet man blir utsatt for. Å bortvise noen må kunne sees på som et av de mest inngripende virkemidlene i politiloven⁴⁷. På grunn av politiets adgang til å bruke skjønn kan inngrepet bli oppfattet som vilkårlig, nesten som en form for "gate-justis". Når man legger til grunn at en bortvisning legger strenge begrensinger på retten til fri bevegelse, ved at den kan dekke store områder og kan vare i alt fra noen timer til flere dager, vil inngrepet kunne oppleves som svært inngripende i de personlige frihetene. Det å ikke følge bortvisningspålegg vil kunne medføre bøter eller fengsel inntil tre måneder jf. §30. Når man da har klart for seg hvordan inngrepet oppfattes og hvilke følger det får må man nesten kunne si at inngrepet er særlig inngripende overfor borgeren.

Om kravet til begrunnelse ved inngripende vedtak har Høyesterett uttalt, at dersom det blir truffet et vedtak med usedvanlige store negative konsekvenser for en privat part er det nødvendig med særlig grundig begrunnelse jf. Rt. 1981 s. 745 (Isene-dommen). Altså, jo mer inngripende vedtaket er desto høyere krav til utfyllende begrunnelse. Et slikt dynamisk syn på legalitetsprinsippet betyr at mindre inngripende virkemidler nødvendigvis ikke trenger å dokumenteres eller begrunnes i stor grad. Et slikt syn støttes også i juridisk litteratur.⁴⁸ Inngrep etter politiloven kan blant annet legge begrensinger på den alminnelige handlings og -bevegelsesfriheten. Det kan derfor tenkes at det bør stilles krav til begrunnelse av alle inngrep etter bestemmelsene i politiloven.

Det er viktig å se fritaket fra begrunnelsesplikten i sammenheng med fritaket fra klagemuligheten. Her gjøres de samme hensynene til kontroll av myndighetsutøvelse seg gjeldende. Det er allerede lagt til rette for at straffbare handlinger begått av politiet skal

⁴⁶ Ringheim, Henriette Kaasa *Kommunikasjon med psykisk syke* s. 129, i Lagestad, Pål *Kommunikasjon og konflikthåndtering – Publikumsrettet arbeid i et politifaglig perspektiv*, Oslo (2013)

⁴⁷ Å sette noen på celle jf. pl. §§ 8 og 9 er kanskje de mest inngripende av alle virkemidlene som er gitt til politiet.

⁴⁸ Boe, Erik Magnus s. 72 flg.

etterforskes av Spesialenheten for politisaker. Politiets etterforskning og straffeforfølgelse kontrolleres av domstolene, riksadvokaten og forsvarsadvokatene. I tillegg finnes det en klagemulighet over kritikkverdige forhold begått i tjenesten. Spørsmålet blir da hvem man skal klage til hvis man mener seg rettstridig bortvist og har man en faktisk mulighet til det? Slik lovverket fremstår i dag virker det som at klager over bortvisninger ikke kan påklages, på grunn av fritaket. Likevel har politidirektoratet gjennomført en legalitetskontroll av vedtaket i SOM-2016-557. Det fremstår derfor uklart om de har åpnet for en generell klagemulighet eller om dette var et engangstilfelle. Dersom det ikke eksisterer en reell klagemulighet er det svært uheldig. Da er man i stedet nødt til å belage seg på at overordnet organ tar en legalitetskontroll de ikke er pålagt og dermed blir partenes rettsikkerhet tilfeldig.

Høyesterett har slått fast at man har en lydighetsplikt etter politiloven §5 jf. Rt. 1981 s. 21 (Altavassdraget), selv om vedtaket er beheftet på feilaktig grunnlag. Det stilles dog et krav om at pålegget må være besluttet ut ifra en rimelig og fornuftig vurdering av situasjonen. Denne lydighetsplikten jf. politilovens §5 gjør at man potensielt kan bli rammet av inngrep basert på feil, uten rett eller mulighet til å beskytte seg. I tillegg er politiet gitt tillitt av lovgiver ved å tillate stort rom for skjønn i rettsanvendelsen. Politiskjønn står sterkt i rettssystemet, og kan i liten grad overprøves utover lovanvendelsen. Dette rommet for skjønn gjør at hendelser kan bli løst og behandlet ulikt, slik som i eksemplet med den festglade festivaldeltageren. Å ikke følge påbud, uansett hvor feilaktige eller vilkårlige de er, vil kunne medføre straffeansvar. Dette er et hensyn som er svært aktuelt i bortvisningssaker. På grunn av rommet for skjønn og lydighetsplikten tilsier alle hensyn til rettsikkerheten at det bør føres effektivt og god kontroll av politimyndigheten.

Når muligheten for å klage og etterkontroll ikke eksisterer, kan det virke som om den bortviste ikke har noen måte å kontrollere politiets maktbruk. Hvis det ikke er lagt til rette for en lovfestet klagerett vil enkeltvedtak ikke få en legalitetskontroll. I realiteten tar politiet i dag rollen som både den utøvende og dømmende makt. Dette er et klart brudd på "maktfordelingsprinsippet"⁴⁹. Det er politiet som behandler klager og det er ikke mulig å få prøvd saken i retten gjennom forvaltningssporet. I tillegg er det uklart om forholdet kan påklages til overordnet myndighet eller ikke. Spørsmål som hvor langt klageretten strekker

⁴⁹ Prinsippet, grunnlagt av filosofen Montesquieus, er ment som en garanti for borgerens frihet og rettsikkerhet. Maken skal balanseres innad i rettsstaten, mellom den lovgivende (de folkevalgte på stortinget), forvaltningen som anvender loven (staten og kommunene) og domstolene som både anvender og kontrollerer forvaltningens rettsanvendelse. Bernt, Jan Fridthjoft og Ørnulf Rasmussen Bergen s. 17 og 55.

seg og hvilke forhold den rammer, finnes det ingen eksakt måte å komme frem til. Blir man bortvist må man da følge pålegget, under trussel om straff, selv om det er feilaktig. Vedtaket blir dermed stående uten kontroll og det blir dermed ingen måte for samfunnet å effektivt kontrollere, korrigere og rettlede politiets maktbruk. Et slikt system strider både imot rettsikkerhetsvernet og maktfordelingsprinsippet.

Avslutning

I denne oppgaven har jeg sett på mulighetene og begrensningene ved det gjeldende lovverket som styrer politiets operative saksbehandling, med spesielt fokus på bortvisning. Ved å bruke juridisk metode har jeg forsøkt å forstå lovbestemmelsene i politiloven og forvaltningsloven. Jeg har fordypet meg i viktige begreper som er styrende for den operative saksbehandlingen, men som jeg har oppdaget er temaet lite utforsket i rettskildene. Først de siste årene har temaet blitt løftet opp og adressert av sivilombudsmannen. Mangelen på rettskilder skaper en uklarhet om lovens intensjon og rekkevidde knyttet til skriftlighetskravet og fritaksbestemmelsene. Slik det fremstår i dag kan det virke som om lovverket i stor grad er lagt til rette for politiet, ved å åpne for utvidet skjønnsbruk, fritak og unntaksbestemmelse. Selv om dette ved første øyekast virker bra siden det er tilrettelagt for at politiet kan håndheve loven effektivt, er det ikke uten problemer. Ved å ikke legge til rette for god notoritet vil publikum få ett dårligere rettsvern mot vilkårlig og ulovlig maktbruk. I seg selv er dette et alvorlig rettsikkerhetsproblem, men det er også viktig å tenke på hvilke konsekvenser dette kan ha på samfunnsnivå. Tilliten til politiet og rettsvesenet er bygget opp over mange år, men å ødelegge den kan ta kun dager. Ved å legge til rette for god notoritet og effektiv kontroll vil man kunne styrke og bevare tilliten til politiet og rettsvesenet.

Litteraturliste

Lover

Lov 04.08.1995 om politiet

Lov 10.02.67 om behandlingsmåten i forvaltningssaker

Lov 22.05.1981 om rettergangsmåten i straffesaker

Lov 20.05.2005 om straff

Forskrifter og instruks

Forskrift 22.06.1990 nr 3963 Alminnelig tjenesteinstruks for politiet

Forskrift 15.12.2006 nr 1456 Forskrift til forvaltningsloven

Forarbeider

PRE-2006-12-15-1456

Ot. Prp. Nr. 22 (1994-1995)

Ot. Prp. Nr. 38 (1964-1964)

NOUT 1958:3

Litteratur

Ringheim, Henriette Kaasa, *Kapittel 6 kommunikasjon med psykisk syke* i Lagestad, Pål *Kommunikasjon og konflikthåndtering – Publikumsrettet arbeid i et politifaglig perspektiv*, (Oslo 2013)

Eckhoff, Torstein og Eivind Smith, *Forvaltningsrett*, (Oslo 2010)

Auglend, Ragnar L, Henry John Mæland og Knut Røsandhaug, *Politirett*, 2.utgave (Oslo 2014)

Andenæs, Mads Henry, *Rettskildelære*, (Oslo 2009)

Fredriksen, Steinar og Kai Spurkland, *Ordensjuss*, (Oslo 2014)

Tvedt, Morten Walløe, *Lærebok i forvaltningsrett*, (Oslo 2012)

Boe, Erik Magnus, *Rettskildelære under debatt* (Oslo 2014)

Bernt, Jan Fridthjof og Ørnulf Rasmussen Bergen, *Frihagens forvaltningsrett*, Bind 1, (Bergen 2010)

Fredriksen, Steinar *Polititjenestepersoners og privatpersoners adgang til å benytte straffeprosessuelle tvangsmidler*, (Oslo 2016)

Rettspraksis

SOM-2016-557

SOM-2016-2874

SOM-2008-22

Rt. 1998 s.1106

Rt. 1981 s. 745 (Isene)

Rt. 1981 s. 21 (Altavassdraget)

Internettsider

www.lovdatab.no

www.rettssystem.no