

Politiloven § 7 og dens vide ordlyd

En juridisk oppgave

BACHELOROPPGAVE (OPPG300)

Politihøgskolen

2014

Kand.nr : 62 og 69

Antall ord: 8636

Innholdsfortegnelse

1. Innledning og problemstilling	s. 2
1.1. Avgrensninger og begrepsforklaring	s. 2
2. Metode	s. 3
3. Drøftelse	s. 4
3.1. Generelt om politiloven § 7	s. 4
3.2. Anvendelsesområdet til politiloven § 7	s. 5
3.2.1. Politiloven § 7 første ledd nr. 1	s. 5
3.2.2. Politiloven § 7 første ledd nr. 2	s. 7
3.2.3. Politiloven § 7 første ledd nr. 3	s. 8
3.2.4. Oppsummering politiloven § 7 første ledd	s. 9
3.3. Tiltak etter politiloven § 7 annet ledd	s. 9
3.3.1. Ferdselsregulering	s. 9
3.3.2. Oppholdsforbud	s. 10
3.3.3. Visitere person eller kjøretøy	s. 10
3.3.4. Forvaring eller uskadeliggjøring av farlig gjenstand	s. 11
3.3.5. Avvisning og bortvisning	s. 11
3.3.6. Fjerning og anholdelse	s. 12
3.3.7. Stansing eller endring av virksomhet	s. 13
3.3.8. Adgang til privat eiendom	s. 13
3.3.9. Påbud om evakuering	s. 14
3.3.10. Oppsummering politiloven § 7 annet ledd	s. 14
3.4. Forholdet til legalitetsprinsippet	s. 14
3.4.1. Generelt om legalitetsprinsippet	s. 15
3.4.2. Det relative hjemmelskravet	s. 16
3.4.3. Legalitetsprinsippets klarhetskrav anvendt på politiloven § 7	s. 16
3.4.4. Ulike tolkningsmetoder	s. 18
3.4.5. Oppsummering legalitetsprinsippet	s. 19
3.5. Forholdet til EMK	s. 20
3.5.1. Generelt om EMK	s. 20
3.5.2. Politiloven § 7 som inngrep i EMK	s. 21
3.5.3. Inngrepshjemmel ved EMK	s. 21
3.5.4. Lovkravet i EMK anvendt på politiloven § 7	s. 23
3.5.5. Oppsummering EMK	s. 25
4. Konklusjon	s. 25
Litteraturliste	s. 26

1. Innledning og problemstilling

I denne juridiske oppgaven er det politiloven (1995) § 7 som er tema for drøfting. I løpet av praksisåret erfarte vi at denne lovbestemmelsen ble aktivt og hyppig tatt i bruk som ledd i politiets forebyggende og ordenshåndhevende arbeid. Ettersom vi kun hadde overfladisk kjennskap til paragrafens virkeområde og innhold, ønsket vi å foreta et mer inngående dypdykk i hvilke konkrete tiltak politiet kunne fatte i medhold av lovregelen. Gjennom undervisning på skolen ble vi oppmerksomme på at bestemmelsen ikke var fullstendig avgrenset og at ordenssikrende tiltak som ikke uttrykkelig kunne leses ut av paragrafen tidvis ble brukt av politiet. Da vi studerte dette nærmere i juridisk litteratur ble vi introdusert for rettslige problemstillinger dette kunne medføre med tanke på legalitetsprinsippet og menneskerettighetene. Vi vil derfor i denne fremstillingen undersøke hvorvidt politiloven § 7 gir politiet for vide fullmakter i sitt forebyggende og ordenshåndhevende arbeid sett i lys av de krav som følger av legalitetsprinsippet og menneskerettighetene. Dette vil kunne ha direkte konsekvenser for politiets forebyggende arbeid, da det potensielt vil medføre begrensninger for hvilke ordenshåndhevende og forebyggende tiltak politiet kan gjennomføre.

Vi vil først gjøre rede for når politiloven § 7 kommer til anvendelse og hvilke tiltak den inneholder. På denne måten får vi gitt en oversiktspreget fremstilling av bestemmelsen før den ses i sammenheng med henholdsvis legalitetsprinsippet og menneskerettighetene. Et sentralt aspekt ved drøftelsen er om formuleringen “blant annet” i oppramsingen av tiltak i annet ledd tilfredsstillende klarhetskrav som følger av nevnte rettskilder. Vår problemstilling lyder derfor som følger: *Er de forebyggende og ordenshåndhevende tiltak som følger av politiloven § 7 for vide sett i lys av legalitetsprinsippet og menneskerettighetene?*

1.1. Avgrensninger og begrepsforklaring

Når det gjelder politiloven vil vårt hovedfokus ligge på tiltak som følger av politiloven § 7 annet ledd, samt de situasjoner som begrunner inngrep i første ledd, da det er dette som er mest sentralt i forhold til den etterfølgende behandlingen av legalitetsprinsippet og menneskerettighetene. Under drøftelsen av sistnevnte er det særlig lovkravet som vil bli vektlagt. På bakgrunn av at det er første og annet ledd som er mest relevant i politiets praktiske forebyggende arbeid, og som følge av ordgrensen, vil derfor tredje og fjerde ledd holdes utenfor. Vi vil heller ikke ha særskilt fokus på tilgrensende hjemler i andre lovbestemmelser.

Flere sentrale begreper vil forklares underveis der det er naturlig, men vi vil nå først avklare enkelte gjennomgående begreper det er hensiktsmessig å ha forståelse for. Politiloven § 7 hjemler *forebyggende* tiltak. Å forebygge betyr å forhindre at noe negativt skjer, enten det er kriminalitet eller ulykker.¹ Bestemmelsen omfatter *ordenshåndheving*, som innebærer å sørge for stabilitet i samfunnet og gi borgerne reell og følt trygghet.² Lovteksten og andre juridiske kilder vi anvender i oppgaven kalles *rettskildefaktorer*, som er råstoff eller argumentkilder som danner opphavet og bakgrunnen for rettsreglene og den juridiske argumentasjon.³ Dette vil vi nå behandle nærmere i metodedelen.

2. Metode

I denne oppgaven vil vi anvende juridisk metode, ettersom det er en juridisk problemstilling som skal drøftes. Den juridiske metoden (rettskildelæren) er den fremgangsmåten man tar i bruk når man skal komme frem til riktig rettsregel og riktig juridisk resultat. Norsk rettskildelære er utviklet over lang tid som en del av den norske rettstradisjonen og dens nærmere innhold er særlig klarlagt gjennom domstolpraksis.⁴

For å komme frem til et forsvarlig juridisk resonnement må man ta i bruk de korrekte rettskilder/rettskildefaktorer og tolke disse. Blant disse rettskildefaktorene finner vi lovtekst, lovforarbeider, rettspraksis og juridisk teori. Bruken av disse kildene i rettsanvendelsesprosessen styres av rettskildeprinsipper. Disse prinsippene avgjør hvilke rettskilder man kan bruke, hvordan man trekker et innhold ut av dem og hvordan de veies opp mot hverandre. Rettskildeprinsippene deles ofte i tre og kalles henholdsvis relevans, slutning og vekt.⁵ Som eksempel kan vi se for oss at en paragraf i politiloven anvendes i et konkret tilfelle. Lovteksten er da rettskildefaktoren som har relevans i den aktuelle saken. Bestemmelsens ordlyd må tolkes for å trekke en slutning ut av lovteksten og dette må vektes opp mot andre rettskilder som for eksempel rettspraksis på området, før man kommer frem til et standpunkt.

I denne oppgaven vil vi ha særlig fokus på lovtekst som rettskilde og da særlig politiloven § 7. Denne vil imidlertid ses i lys av andre lovbestemmelser, spesielt de internasjonale bestemmelsene i EMK (den europeiske menneskerettighetskonvensjon) som er inntatt i lov

¹ Lie, 2011, s. 21

² Edvinsen, 2009, s. 12

³ Boe, 2011, s. 84

⁴ Boe, 2011, s. 15-16

⁵ Boe, 2011, s. 84-85

om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett, heretter kalt menneskerettsloven. Det vil også tas i bruk andre relevante rettskilder for å klarlegge rettskildebildet, herunder lovforarbeider, rettspraksis og juridisk litteratur. Søk etter rettskilder (utenom juridiske litteraturbøker) er foretatt via lovdata.

3. Drøftelse

3.1. Generelt om politiloven § 7

Politiloven § 7 er politiets hjemmel til å håndheve den offentlige ro og orden. Dette er en av politiets mange lovfestede oppgaver og en sentral del av politiets yrkesutøvelse. Politiets overordnede mål er beskrevet i politiloven § 1 annet ledd, hvor det fremgår at ”politiet skal gjennom forebyggende, håndhevende og hjelpende virksomhet være et ledd i samfunnets samlede innsats for å fremme og befeste borgernes rettssikkerhet, trygghet og alminnelige velferd for øvrig.”

Politiet har et vidt spekter av oppgaver. Disse fremgår av politiloven § 2, og i den daglige tjenesten glir ofte disse gjøremålene over i hverandre.⁶ Blant annet skal politiet ”oppretholde den offentlige orden,” jf. § 2 nr. 1 og ”forebygge kriminalitet og andre krenkelser av den offentlige orden og sikkerhet,” jf. § 2 nr. 2. Den nærmere fastleggingen av politiets tilgjengelige inngrepsmidler i slike forebyggende situasjoner fremkommer av politiloven § 7.

Politiloven § 7 lovfester store deler av den gamle generalfullmakten, og er en presisering av tidligere rett. Generalfullmakten var politiets sedvanerettslige myndighet til å iverksette tiltak som var nødvendige for å opprettholde offentlig ro og orden.⁷ Formålet med politiloven § 7 er å ”oppretholde offentlig eller alminnelige orden og trygghet”. Bestemmelsen er frittstående, og gir hjemmel til å reagere mot krenkelser av bestemte allmenne samfunnsinteresser, eller forberedelse av slike krenkelser. I første del av paragrafen fremkommer de formål som kan berettigede inngrep, mens de øvrige leddene angir ulike tiltak politiet kan ta i bruk for å løse situasjoner som går inn under bestemmelsens første ledd.⁸

Anvendelse av politiloven § 7 må alltid sees i sammenheng med § 6. Sistnevnte paragraf setter skranker for all politimyndighetsutøvelse og gir et godt bilde av hvordan

⁶ Auglend m.fl., 2011, s. 221

⁷ NOU 2004:6, s. 41

⁸ Auglend m.fl., 2011, s. 469

tjenestepersonene skal opptre og utføre sine oppgaver.⁹ Det følger av politiloven § 6 andre ledd annet punktum at de midler politiet anvender må være nødvendige, formålstjenlige og forholdsmessige. Man skal med andre ord ikke ta i bruk sterkere midler enn det som fremstår som hensiktsmessig og proporsjonalt inngripende i den enkelte situasjon. Det samme gjelder for maktbruk, som er særskilt regulert i fjerde ledd. Dette kommer også til uttrykk i politiinstruksen §§ 3-1 og 3-2 som i noen mer detaljert grad gir anvisninger for tjenestemenns inngrep og maktbruk. Ulike momenter tilknyttet politiloven § 6 vil redegjøres for underveis der dette er relevant.

3.2. Anvendelsesområdet til politiloven § 7

Ordlyden i første ledd viser at “politiet kan gripe inn,” noe som tyder på at det er valgfritt om man vil bruke tiltakene i annet ledd dersom vilkårene i første ledd er til stede. Politiloven § 7 er dermed opportunitetsforankret, og det må foretas en samlet situasjonsvurdering om det er mest hensiktsmessig å gripe inn eller ikke.¹⁰ Dette må likevel ses opp mot politiinstruksen § 10-1 som omhandler ”forebygging av lovbrudd”. Her fremkommer det at ”politiet skal forebygge og motvirke straffbare handlinger,” jf. første ledd, og har en plikt til å ”gripe inn mot forestående eller sannsynlige lovbrudd”, jf. annet ledd.

3.2.1. Politiloven § 7 første ledd nr. 1

Etter politiloven § 7 første ledd nr. 1 kan politiet gripe inn ”for å stanse forstyrrelse av den offentlige ro og orden eller når omstendighetene gir grunn til frykt for slike forstyrrelser.” Dermed kan det altså gripes inn både *repressivt* for å stanse en pågående ordensforstyrrelse og *preventivt* for å hindre forestående forstyrrelser.¹¹ Når man arbeider repressivt vil opptakten til politiets inngripen gjerne være at patruljen selv oppdager et pågående eller utført lovbrudd, eller at publikum ringer inn og ber om politiets bistand. Som Auglend m.fl. påpeker foreligger det ingen begrensninger med hensyn til *objektet* for inngrepet. Det vil si at både fysiske og juridiske personer, gjenstander og tilstander vil kunne omfattes av politiets inngripen.¹²

For å kunne vite i hvilke tilfeller det kan reageres preventivt eller repressivt i medhold av politiloven § 7, må en først ha en klar forståelse for hva en ”forstyrrelse” i lovens forstand innebærer. Dagens samfunn er preget av mange ulike momenter av støy og forstyrrelser. Det

⁹ Edvinsen, 2009, s. 38

¹⁰ Edvinsen, 2009, s. 41

¹¹ Auglend m.fl., 2011, s. 474

¹² Auglend m.fl., 2011, s. 475

kan være støy eller uroligheter fra biler, fabrikker, eller en atferd fra personer som i større eller mindre grad avviker fra hva som oppfattes som akseptabel atferd. Hva som kan kalles akseptabelt og uakseptabelt i slikt henseende må være gjenstand for en objektiv grensedragnings, det vil si at politiets vurdering må basere seg på en objektiv norm med den gjennomsnittlige borgers oppfatning som rettesnor. Politimannens subjektive oppfatning skal allikevel ikke helt avskrives, da han som samfunnsborger er legitimert til å ha en egen oppfatning av tålegrensen. Dette må derfor tas med i den samlede vurderingen av den eventuelle forstyrrelsen.¹³

Terskelen for “forstyrrelse” kan være situasjonsbestemt. Det vil i utgangspunktet ikke tolereres at en person roper høylytt under en gudstjeneste, mens på en fotballkamp vil man nærmest se på det som en del av spillet. ”Politiet må foreta en selvstendig vurdering av om den antatt krenkende atferden er å anse som forstyrrelse av den offentlige ro og orden. De kan ikke bare basere sin beslutning om å iverksette tiltak på grunnlag av melderens oppfatning av situasjonen”.¹⁴ De tradisjonelle ordensforstyrrelsene knytter seg likevel gjerne til ulike former for uakseptabel personatferd, for eksempel slagsmål, bråk, tilsmussing og annen sjenerende opptreden i ord eller handling. Av forarbeidene til loven fremgår det at både straffbare og ikke-straffbare handlinger faller inn under “forstyrrelser”, men at det som regel vil være straffbare forhold som er egnet til å utløse inngrep.¹⁵ Dette illustrerer en viss terskel ved grensedragningen, ved at bagatellmessige forhold må holdes utenfor.

Politolovens § 7 første ledd nr. 1 omfatter bare krenkelse av den *offentlige* ro og orden. I tråd med en naturlig forståelse av ordlyden medfører dette at forstyrrelsen må ha direkte innvirkning på allmennheten eller at allmenne hensyn tilsier at det gripes inn i den aktuelle situasjonen. Inngrep på privat område kan likevel skje, om forstyrrelsen påvirker den *alminnelige* ro og orden.¹⁶ Det kan for eksempel dreie seg om en høylytt fest i privatbolig som sjenerer omgivelsene.

Videre gir politilovens § 7 første ledd nr. 1 hjemmel til preventive tiltak når omstendighetene “gir grunn til frykt for forstyrrelser av den offentlige ro og orden”. “Grunn til frykt” viser til et krav om at den reelle risikoen for forstyrrelsen av den offentlige ro og orden må fremstå som

¹³ Edvinsen, 2012, s. 66-67

¹⁴ Edvinsen, 2012, s. 67

¹⁵ Ot.prp. nr. 22 (1994-1995), s. 60

¹⁶ Auglend m.fl., 2011, s. 475

konkret og nærliggende. Dette følger også av forarbeidene, hvor det uttrykkes at det må vises tilbakeholdenhet med preventiv inngripen av hensyn til borgernes alminnelige handlefrihet. I tillegg fremheves det at preventiv inngripen bør forbeholdes vesentlige forstyrrelser av den offentlige ro og orden.¹⁷ Vi ser her at lovgiver har ment å etablere en høyere terskel ved inngrep overfor situasjoner hvor det faktisk ikke foreligger noen ordensforstyrrelse, hvilket er naturlig med tanke på borgernes rettssikkerhet og behov for vern mot vilkårlige myndighetsinngrep.

Edvinsen presiserer at vurderingen av risikoen for ordensforstyrrelse i slike tilfeller må baseres på konkrete, verifiserbare opplysninger. Selv om konkrete og verifiserbare opplysninger foreligger, stilles det ikke krav om sikker kunnskap.¹⁸ Hvorvidt det foreligger nærliggende "grunn til frykt" vil i stor grad bero på politiets skjønn i det enkelte tilfelle, jf. bla. Rt. 1996-230, hvor en mann som tidligere hadde vært uønsket på en restaurant ble fjernet av politiet etter restaurantens anbefaling. Høyesterett fastslo at politiet ikke kunne basere seg alene på restaurantens vurdering, men måtte foreta en selvstendig og til dels skjønnsmessig vurdering.

3.2.2. Politiloven § 7 første ledd nr. 2

Politoloven § 7 første ledd nr. 2 hjemler inngripen for å "ivareta enkeltpersoner eller allmennhetens sikkerhet". For at politiet skal kunne iverksette tiltak, må det foreligge en konkret og nærliggende risiko for at personer kan komme til skade. Videre må den mulige skaden være av et visst omfang. Skulle det i så måte vise seg at faren er rettet mot en udefinert menneskemengde, vil det etter lovens forstand bli betraktet som en fare for allmennheten. Et eksempel på dette kan være en bombetrussel fremsatt mot en flyplass. Edvinsen beskriver det slik; "Det er naturlig å karakterisere at det er allmennhetens sikkerhet som er truet dersom den farlige situasjonen truer fellesskapet som sådan". Ivareta innebærer at en eksisterende tilstand holdes i hevd som kan likestilles med å opprettholde. I den sammenheng vil bestemmelsen også hjemle politiets inngripen for å "ivareta" enkeltpersoners eller allmennhetens sikkerhet i et forebyggende øyemed, jf. politilovens § 2.¹⁹

¹⁷ Ot.prp. nr. 22 (1994-1995), s. 61

¹⁸ Edvinsen, 2012, s. 67

¹⁹ Edvinsen, 2012, s. 70

Det settes heller ingen begrensninger med hensyn til hvem politiets tiltak kan rettes mot. Det vil si at politiets tiltak etter denne paragraf også kan rettes mot personer som er å anse som en fare for seg selv, eksempelvis suicidale.²⁰

3.2.3. Politiloven § 7 første ledd nr. 3

Det fremkommer av politiloven § 7 første ledd nr. 3 at politiet kan gripe inn ”for å avverge eller stanse lovbrudd.” Siktemålet i denne bestemmelsen er todelt. Den ene er den polisiære håndhevelsen, og den andre er håndheving av straffelovgivningens norm- og sanksjonssystem. Dette innebærer at man etter denne bestemmelsen også kan gripe inn overfor personer som er under den strafferettslige lavalder og strafferettslig utilregnelige. I motsetning til første ledd nr. 1 er det ingen begrensninger til at handlingen må skje på offentlig sted.

Med lovbrudd menes det i denne sammenhengen at det må ”foreligge en reell og nærliggende fare for at et lovbrudd kan skje.” Det forutsettes dermed at det foreligger en ”kvalifisert risiko”.²¹ De to inngrepsalternativene ”avverge” og ”stanse” er likestilte. Ved ”stanse” legges det til grunn at det foreligger en overtredelse, mens ”avverge” er aktuelt rett før lovbruddet finner sted. Som eksempel kan vi nevne en beruset person som er i ferd med å låse seg inn i bilen, og omstendighetene tilsier at vedkommende har til hensikt å kjøre. Det vil da være en forberedende handling for overtredelse av vegtrafikklovens § 22 første ledd. Vedkommende kan da fysisk bli fratatt nøklene, og inngripenen er *avvergende*. Men dersom vedkommende har kommet så langt at han har vridd om nøkkelen i tenningslåsen på bilen og har til hensikt å kjøre, foreligger det en overtredelsen av vegtrafikklovens § 22 første ledd, og inngrepet vil være *stansing*.

Forarbeidene viser at lovbruddets grovhet er av betydning for om det skal gripes inn, jf. ”kan”. Det bør ikke uten videre gripes inn ved alle straffbare forhold, men tjenestemannen på stedet må bruke skjønn i det konkrete tilfellet. Som eksempel nevnes bagatellmessige trafikkforseelser.²² Dette viser at forholdsmessighet er sentralt i vurderingen, et prinsipp som er av betydning på alle områder hvor offentlige myndigheter griper inn i den private rettssfære, jf. bla. § 6.

²⁰ Edvinsen, 2012, s. 71

²¹ Edvinsen, 2009, s. 64-65

²² Ot.prp. nr. 22 (1994-1995), s. 61

3.2.4. Oppsummering politiloven § 7 første ledd

Etter å ha behandlet første ledd i politiloven § 7 ser vi at den gir politiet hjemmel til å gripe inn i forebyggende øyemed i flere henseende. For det første gir nr. 1 anledning til å avbryte allerede pågående ordensforstyrrelser og dermed forebygge videre utvikling av disse, samt agere preventivt når forholdene tilsier at slik forstyrrelse vil oppstå. Særlig sistnevnte er utpreget forebyggende, ved at politiet kan gripe inn før det i det hele tatt kan konstateres ulovlig aktivitet. Etter nr. 2 gis politiet hjemmel til inngrep for å opprettholde sikkerhetstilstanden, noe som også innebærer forebyggende arbeid når man motvirker konkrete sikkerhetstrusler. Vi har også sett at nr. 3 åpner for forebyggende inngrep, men da mot lovbrudd. Her gis det hjemmel til rent preventive inngrep, jf. “avverge”, samt handling mot pågående lovovertridelser. Samlet sett fremstår det klart at § 7 i stor grad har et forebyggende formål: Vilkårene gjelder forebygging og forhindring av enten oppståtte eller forventede situasjoner med uønsket virkning.

3.3. Tiltak etter politiloven § 7 annet ledd

Som nevnt tidligere angir bestemmelsens andre ledd ulike tiltak politiet “kan” ta i bruk for å løse situasjoner som går inn under første ledd. Listen over tiltak er ikke uttømmende, jf. ”blant annet”, og inneholder personlige og tinglige inngrep. Tiltakene iverksettes umiddelbart, og har til hensikt å løse akutte ordens- eller sikkerhetsbehov. Dette innebærer at når situasjonen er under kontroll må tiltakene opphøre. Det må dermed søkes i annen lovgivning for en mer permanent løsning.

3.3.1. Ferdelsregulering

At politilovens § 7 andre ledd hjemler å “regulere ferdelsen” innebærer at politiet kan iverksette tiltak som påvirker ferdelsen både til lands og til vanns. I den sammenheng kan tiltakene rettes både mot personer i form av trafikanter og gående.²³ Tiltak som kan settes i verk er total eller delvis avsperring av et område. Politiet kan eksempelvis separere trafikantgrupper og omdirigere denne trafikken innenfor et nærmere angitt område eller avsperre et område hvor det foreligger en terrortrussel. Avsperring kan også være aktuelt når større arrangementer er igangsatt på et bestemt område. Dette kan bidra til å forhindre uroligheter og unngå konfrontasjon mellom polariserende politiske grupperinger.²⁴

²³ Edvinsen, 2012, s. 75

²⁴ Auglend m.fl., 2011, s. 483

Ferdelsesregulering er ikke kun hjemlet i politilovens § 7 andre ledd, men kan sees i sammenheng med en rekke andre lover, bla. vegtrafikkloven, brannvernloven og straffeprosessloven.

3.3.2. Oppholdsforbud

For å hindre bla. farefulle demonstrasjoner og forebygge ordensforstyrrelser i tilknytning til ulike typer arrangement, kan politiet “forby opphold i bestemte områder”. Dette innebærer at personer ilegges forbud mot å befinne seg på et geografisk avgrenset territorium gjennom oppholdsforbudets varighet. Høyesterett uttalte i Rt. 1981 s. 679 at politiet kan nedlegge slike forbud for å opprettholde ro og orden, i medhold av den daværende generalfullmakten. Enhver fysisk tilstedeværelse regnes som ”opphold”, hvilket medfører at oppholdsforbud også blir et adgangsforbud. Oppholdsforbud i polisiær forstand suppleres av straffeprosessloven kap. 17a, som hjemler mer permanente inngrep.²⁵ Å forby opphold vil fungere som et viktig forebyggende middel for politiet i tilfeller hvor det er sentralt å nekte personer adgang til et område hvor deres tilstedeværelse vil kunne igangsette eller eskalere ordensforstyrrelser.

3.3.3. Visitere person eller kjøretøy

Visitasjon som polisiær metode retter seg mot både person og kjøretøy. Spørsmålet blir da hvor langt politiet kan gå før visitasjonen beveger seg over på et straffeprosessuelt spor. Auglend m.fl. definerer visitasjon som ”en ytre besiktigelse eller undersøkelse for å avdekke gjenstander som er anbrakt utenpå vedkommende sin kropp”, for eksempel gjenstander gjemt i klærne eller som er festet til kroppens ytre deler. Det er ingen begrensninger for at klær og fottøy ikke kan tas av, men en visitasjon av selve personen må sees i lys av personvern hensyn som taler for en viss tilbakeholdenhet.²⁶

I tillegg åpnes det for å visitere kjøretøy. Kjøretøy omfatter innretninger “som er bestemt til å kjøre på bakken uten skinner, sammenholdt med vegtrafikklovens § 2 andre ledd, som omfatter blant annet motorkjøretøy”.²⁷ Politilovens § 7 andre ledd gir hjemmel til å søke både innvendig, utenpå og under kjøretøyet. Videre gis det anledning til å visitere eventuell bagasje som måtte befinne seg både i og på kjøretøyet. Det gis ikke adgang til å skru av deler fra

²⁵ Edvinsen, 2009, s. 68

²⁶ Auglend m.fl., 2011, s. 496

²⁷ Edvinsen, 2012, s. 76

kjøretøyet for å gjennomføre eventuelle hulrom, da dette må sees på som et straffeprosessuelt virkemiddel som i lovens forstand krever skjellig grunn til mistanke.²⁸

Formålet med visitasjon etter politiloven § 7 andre ledd er ikke å søke etter bevis, men å forebygge lovbrudd og ordensforstyrrelser ved å avdekke gjenstander som kan benyttes i slikt henseende.²⁹

3.3.4. Forvaring eller uskadeliggjøring av farlig gjenstand

Gjenstander eller redskaper som er farlige i seg selv regnes som ”farlig gjenstand.” Dette innebærer ikke bare skytevåpen, slagvåpen og stikk-og huggvåpen, men også gjenstander som isolert sett ikke er farlige, men som alene eller i kombinasjon med andre ting kan anvendes som voldsredskap. Et eksempel på dette er glassflasker eller brennbart materiale. Man kan dermed si at “farlig gjenstand” er gjenstander med “fareskapende egenskaper.”

Formuleringen av inngrepsalternativet er noe uklart med hensyn til hva som kan regnes som “farlig”. Politiet bør kunne ta en ufarlig gjenstand i forvaring dersom dette er egnet til å fremme de formål som er nevnt i bestemmelsens første ledd, jf. formuleringen ”blant annet”.³⁰ Når formålet med å ta en gjenstand i forvaring opphører, skal den i polisiær forstand tilbakeleveres.³¹ Ettersom gjenstandene kan brukes til ulike handlinger, vil uskadeliggjøring og forvaring kunne være forebyggende i relasjon til både ordensforstyrrelser, lovbrudd og sikkerhetstrusler.

3.3.5. Avvisning og bortvisning

En avvisning vil si at en eller flere bestemte personer nektes adgang til et bestemt eller nærmere angitt område. Et eksempel på dette kan være at en kjent fotballsupporter med en historikk preget av voldskriminalitet, nektes adgang til en fotballarena grunnet voldsrisiko. Avvisning fra et bestemt område kan også gjelde steder som er utilgjengelig for uvedkommende, eksempelvis bygninger som nyter diplomatisk immunitet.³²

Det er ulike måter politiet kan iverksette tiltak etter dette punktet. Ønsker de å avvise en bestemt person, bør polititjenestemannen i klare ordlag fortelle at området er sperret av, eller

²⁸ Auglend m.fl., 2011, s. 496

²⁹ Edvinsen, 2012, s. 76

³⁰ Auglend m.fl., 2011, s. 489

³¹ Edvinsen, 2009, s. 70

³² Auglend m.fl., 2011, s. 489

at personen ikke er ønsket på stedet. Er det derimot ønskelig fra politiet at allmennheten nektes adgang til stedet, kan det benyttes et merket sperrebånd, og lovhjemmelen som regulerer overtredelsen av dette skal da være markert på båndet.³³

Inngrepet ”bortvise” innebærer at en allerede tilstedeværende person nektes adgang til stedet og vises bort. Bortvisning er dermed mer omfattende enn avvisning. Det er ikke et krav om at tiltaket må rettes mot en enkeltstående person; bortvisningen kan omfatte alle individer som det på et gitt område vil være formålstjenlig å holde unna for å stanse/forebygge ordensforstyrrelser etter § 7 første ledd. Altavassdrag-saken fra 1980, gjengitt i Rt. 1981-21 tjener som eksempel på et inngrep som trolig ville vært subsumert under bortvisningsalternativet i politiloven § 7 annet ledd dersom lovbestemmelsen hadde vært vedtatt på tidspunktet. En rekke demonstranter forsøkte å hindre utbyggingen av vassdraget, og fikk pålegg om å bevege seg vekk fra stedet.

Siden bortvisning og avvisning ikke innebærer noen form for fysisk makt, må en bruke tiltaket ”fjerne” (se også § 8 nr. 2) dersom vedkommende bryter pålegget.³⁴ Dette kan illustreres ved nevnte Rt. 1996-230 (nevnt i avsnitt 3.2.1), der det ble foretatt et forsøk på forebyggende bortvisning fra en restaurant, men hvor mannen nektet og ble båret ut av restauranten.

3.3.6. Fjerning og anholdelse

Med fjerning menes en forflytning av en person fra et sted til et annet ved bruk av fysisk makt. Det skal likevel bemerkes at tiltaket kun hjemler en kortvarig maktanvendelse. Et eksempel på dette kan være en person som nekter å forlate køen ved et utested hvor han er uønsket grunnet sin adferd. Politiet vil da kunne ”fjerne” ham ved å geleide, bære eller kjøre ham vekk fra stedet. Det presiseres likevel at den strekningen personen skal forflyttes skal være kort.³⁵ Her må vi også se på grensene mellom fjerning etter politilovens § 7 andre ledd, og innbringelse etter politilovens §§ 8 og 9. Hovedfokuset med å ”fjerne” en person etter andre ledd er å få vedkommende bort fra stedet, med intensjon om å stoppe en pågående ordensforstyrrelse. Dette vil kunne kombineres med en bortvisning fra området for en bestemt periode. En innbringelse vil også kunne anses som en fjerning, men ved innbringelse vil hensikten være at vedkommende blir fjernet og bragt til et nærmere angitt lokale. Med

³³ Edvinsen, 2012, s. 78

³⁴ Edvinsen, 2009, s. 71-72

³⁵ Edvinsen, 2009, s. 72

hjemmel i innbringelse etter politiloven § 8 vil politiet i tillegg ha mulighet til å holde personen i politiets arrest i opptil 4 timer.

Fjerning etter politiloven § 7 må ses i sammenheng med paragrafens tiltak om anholdelse. Grensedragningen mellom disse er flytende. Anholdelse vil si at en person blir fratatt sin mulighet til fri fysisk bevegelse og skjer ofte i forkant av en innbringelse. Et eksempel på dette er en patrulje som velger å kjøre en person hjem til egen bopel. Her vil hjemkjøringen kunne anses som en anholdelse fordi personen blir fratatt bevegelsesfriheten over en lengre tid enn det fjerning hjemler i politiloven § 7 andre ledd.³⁶

3.3.7. Stansing eller endring av virksomhet

En virksomhet kan bli stanset eller endret ved pålegg fra politiet. Med ”virksomhet” menes ikke bare ervervsvirksomhet, men enhver aktivitet som aktualiserer § 7 første ledd. Et element ved begrepet ”virksomhet” er at det må være en aktivitet som er organisert og planlagt. Foranledningen til stansing eller endring av en virksomheten er ikke enkeltpersoners atferd, men ”bestemte handlinger eller konkret risiko knyttet til en ting eller en tilstand.” Et eksempel på dette kan være et tivoli som bruker utstyr som er i mangelfull teknisk stand. Stansing eller endring av slik virksomhet kan være forebyggende med tanke på publikums sikkerhet.³⁷

3.3.8. Adgang til privat eiendom

Etter politiloven § 7 andre ledd har politiet hjemmel til å “ta seg inn på privat eiendom eller område” med det formål å ivareta hensyn som er beskyttet etter paragrafens første ledd. Her må det henvises til grunnloven § 102, som sier at; ”Hus-Inkvisitioner ikke må finne sted uten i kriminelle tilfælde”. Hensikten med denne bestemmelsen er å verne privatborgere mot at politiet tar seg inn på privat område eller private boliger for å utføre vilkårlig ransaking. En ordlydstolkning av “kriminelle Tilfælde” tilsier at grunnlovsvernet gjelder mot polisiære husundersøkelser i etterforskningsøyemed, og at det må være snakk om konkrete holdepunkter for at ulovlige handlinger er begått. Andre typer kontroller foretatt av forvaltningsorganer holdes dermed utenfor, men kan i samsvar med legalitetsprinsippet gjennomføres dersom det foreligger lovhjemmel.

³⁶ Auglend, m.fl., 2011, s. 490

³⁷ Auglend m.fl., 2011, 493

Med uttrykkene *eiendom* og *område* i politiloven § 7 menes i utgangspunktet vedkommendes gårdsplass, hage eller vei.³⁸ § 7 hjemler trolig ikke tvangsmessig adgang til privat husrom, hvilket av hensyn til konsekvens i lovverket må søkes oppnådd i straffeprosesslovens regler om ransaking eller undersøkelse (f.eks. strpl. §§ 156 og 192 flg.).

3.3.9. Påbud om evakuering

Påbud om evakuering innebærer at en eller flere bestemte personer får et pålegg om å forlate et nærmere angitt område. I utgangspunktet skal pålegget gjennomføres uten bruk av fysisk makt. Dersom dette blir aktuelt må en bruke tiltaket “fjerne”. Påbud om evakuering brukes som et forebyggende tiltak, da det er med på å ivareta enkeltpersoner og allmennhetens sikkerhet ved bla. bombetrusler og terroranslag, samt i katastrofe- og redningsaksjoner.³⁹

3.3.10. Oppsummering politiloven § 7 annet ledd

Politoloven § 7 annet ledd inneholder en rekke ulike tiltak som kan iverksettes av politiet for å hindre ordensforstyrrelser, ivareta sikkerhet og forebygge lovbrudd. Alt fra tiltak som angår enkeltpersoner som visitasjon, fjerning og bortvisning til mer allmennomfattende tiltak i form av evakuering og avsperring omfattes av bestemmelsen. Til tross for dette mangfoldet er ikke bestemmelsen uttømmende etter ordlyden. En slik valgfrihet vil i stor grad være tjenlig i politiets forebyggende arbeid, da man har et stort spillerom og kan vurdere konkret i hver situasjon hvilke håndhevende midler som er mest hensiktsmessige. Dette gjør bestemmelsen til et effektivt og fleksibelt verktøy ved ordenshåndhevelse. Som vi skal se nærmere nedenfor er det imidlertid ikke rettslig uproblematisk at listen over inngrep ikke er uttømmende.

3.4. Forholdet til legalitetsprinsippet

Tiltakene etter politiloven § 7 må også ses i sammenheng med legalitetsprinsippet. Dette fordi flere av de handlinger politiet utfører som del av sitt forebyggende arbeid i medhold av bestemmelsen direkte griper inn i borgernes private rettssfære, og dermed krever hjemmel i lov.⁴⁰ Dersom slik lovhjemmel ikke foreligger i det konkrete tilfellet, vil politiet ikke kunne utføre sitt forebyggende arbeid. Vi vil derfor i det følgende se litt nærmere på legalitetsprinsippet i forhold til politiloven § 7, for å avdekke i hvor stor grad bestemmelsen og dens tiltak byr på rettslige problemer vedrørende lovkravet som følger av nevnte prinsipp. Et sentralt aspekt vedrørende denne delen av drøftelsen er at de krav legalitetsprinsippet stiller

³⁸ Auglend, m.fl., 2011, s. 495

³⁹ Auglend m.fl., 2011, s. 495

⁴⁰ Auglend m.fl., 2011, s. 75

til klar lovhjemmel kan oppstille rettslige begrensninger for utøvelsen av ordenshåndhevende tiltak.

3.4.1. Generelt om legalitetsprinsippet

Legalitetsprinsippet stiller som nevnt krav om lovhjemmel ved utøving av offentlig myndighet overfor private. For straff og straffeprosessuell frihetsberøvelse er dette særskilt nedfelt i henholdsvis grunnloven §§ 96 og 99, men legalitetsprinsippet gjelder for all utøving av offentlig myndighet generelt og anses å være konstitusjonell sedvanerett, hvilket medfører at det er en ulovfestet regel av grunnlovs rang.⁴¹ Et grunnleggende hensyn bak kravet er at borgerne har behov for vern mot vilkårlige inngrep og maktmisbruk fra myndighetenes side. Kravet om lovhjemmel gjelder for så vel rettslige vedtak som faktiske handlinger, jf. bla. Rt. 1995-20, hvor Høyesterett uttalte at legalitetsprinsippet krevde lovhjemmel for at politiet kunne tvangsmedisinere en utlending i forbindelse med uttransportering fra landet.

Den tradisjonelle definisjon av legalitetsprinsippet som krav om lovhjemmel ved offentlige inngrep i privatborgernes rettssfære er noe modifisert i juridisk teori.⁴² Dette følger av at en rekke vedtak eller faktiske handlinger kan hjemles i annet *kompetansegrunnlag* enn lov, slik at kravet om lov kan fremstå noe unyansert. Eksempler på slike rettsgrunnlag som kan gi offentlige organer hjemmel til myndighetsutøvelse er samtykke, nødrett og sedvane. Naturlig nok har disse rettsgrunnlagene begrenset rekkevidde, og lovhjemmel er påkrevd dersom øvrige rettsgrunnlag er utilstrekkelige,⁴³ slik som i nevnte dom der nødrett ikke var tilstrekkelig grunnlag for politimannens tvangsmedisinering. Den terminologiske modifiseringen endrer derfor ikke det faktum at den offentlige forvaltning i de fleste tilfeller er avhengig av hjemmel i lov for å kunne fatte vedtak eller gjennomføre faktiske handlinger som virker direkte inngripende overfor private borgere og deres personlige autonomi. Ved bruk av polisiære virkemidler, som i politiloven § 7 er det dermed lovhjemmel som er det mest aktuelle rettsgrunnlaget, og således det som hovedsakelig vil ha vårt fokus i denne fremstillingen.

⁴¹ Nygaard, 2004, s. 249

⁴² Eckhoff og Smith, 2010, s. 362 flg.

⁴³ Eckhoff og Smith, 2010, s. 364

3.4.2. Det relative hjemmelskravet

Politoloven § 7 er vedtatt i lovs form og inneholder vilkår for *når* politiet kan gripe inn (første ledd) og *hvilke tiltak* som kan fattes (andre ledd). I utgangspunktet er tiltakene etter § 7 dermed i samsvar med legalitetsprinsippet. Men legalitetsprinsippet stiller også kvalitative krav til lovhjemmelens klarhet, bla. ved at det er strenge lovkrav for inngrep overfor samfunnsborgere.⁴⁴ I motsatt tilfelle ville man kunne vedtatt en generalfullmakt for politiet som fastslo at “Politiet kan fatte alle de tiltak de finner ønskelige for å nå sine mål” eller lignende. En slik pragmatisk utforming av lovtekster ville vært lite egnet til å sikre borgernes rettssikkerhet og forutberegnelighet for egen rettsstilling.

At det gjelder kvalitetskrav til utforming av lovtekst med hensyn til klarhet følger tydelig av Rt. 1995-530, hvor spørsmålet var om fiskesalgslaget hadde hjemmel til å kreve avgift for førstehåndsomsetning av laks for å regulere fiskemarkedet. Førstvoterende uttaler at “kravet til lovhjemmel må nyanseres blant annet ut fra hvilket område en befinner seg på, arten av inngrepet, hvordan det rammer og hvor tyngende det er”. Uttalelsen er fulgt opp i senere rettspraksis (bla. Rt. 2001-382), hvilket tyder på at prejudikatsvirkningen av domspremissene må tillegges adskillig rettskildemessig vekt. Av dette følger ikke bare at det gjelder et kvalitativt klarhetskrav på legalitetsprinsippets område, men også at dette kravet er *relativt*. Jo større konsekvenser og jo mer integritetskrenkende et inngrep er, desto større er behovet for klar lovhjemmel.

3.4.3. Legalitetsprinsippets klarhetskrav anvendt på politiloven § 7

Ettersom § 7 gir hjemmel til å iverksette tiltak som kan være inngripende overfor borgerne og man befinner seg på et rettsområde hvor behovet for forutberegnelighet er stort, skulle det foranstående tilsi at kravet til lovhjemmel bør være strengt. I tillegg kan overtredelse av de pålegg som politiet gir etter § 7 bli møtt med straff, jf. § 30, jf. § 5, noe som gjør det betenkelig med en vag og ekspansiv hjemmelsbruk på området.⁴⁵ Spørsmålet blir dermed om bestemmelsen ikke tilfredsstillende klarhetskravet i medhold av legalitetsprinsippet, slik at tiltakene ikke kan brukes i politiets forebyggende arbeid.

På flere punkt er § 7 både klar og avgrenset. Som vi har sett regulerer første ledd uttømmende i hvilke situasjoner politiet kan gripe inn. Hva som ligger i “forstyrrelse”, “sikkerhet” og

⁴⁴ Nygaard, 2004, s. 245

⁴⁵ Myhrer, 2006, s. 424

“lovbrudd” er som nevnt i avsnitt 3.2 også nærmere beskrevet i forarbeidene. Ordlydstolkning i lys av forarbeidene bidrar derfor ytterligere til en klarere rettstilstand. I relasjon til legalitetsprinsippet fremholdes det i Rt. 1995-530 at også andre rettskildefaktorer enn loven selv må trekkes inn, og bruk av forarbeider som tolkningsbidrag for å synliggjøre lovgivers intensjon er alminnelig akseptert innen juridisk metode.⁴⁶ En annen rettskildefaktor det kan være relevant å trekke inn her er reelle hensyn. Hensynet til både politiets og lovgivers effektivitet tilsier at det er behov for lovhjemler som er relativt vide og fleksible med tanke på at de skal tilpasses en rekke situasjoner. En helt uttømmende regulering av hvilke spesifikke situasjoner som kan falle inn under første ledd er tilnærmet umulig. Ut fra rettskildebildet ser vi at politiloven § 7 første ledd synes å være i samsvar med det relative klarhetskrav legalitetsprinsippet oppstiller.

Andre ledd er i motsetning til første ledd ikke uttømmende, jf. “blant annet”, hvilket også klart fremgår av forarbeidene.⁴⁷ Objektivt sett omfatter ordlyden i “blant annet” ethvert inngrep. Dette må sies å være problematisk med hensyn til legalitetsprinsippet og det relativt strenge klarhetskrav som er redegjort for over. Dersom uttrykket tas på ordet innebærer det at politiet står fritt ved valg av forebyggende virkemidler i møte med allmennheten, noe som fremstår lite betryggende sett opp mot forutberegnelighet og risikoen for makt- og myndighetsmisbruk. Med denne forutsetningen synes den vide utformingen av politiloven § 7 andre ledd å ikke tilfredsstillende de krav som følger av legalitetsprinsippet.

Underlig nok har dette tilsynelatende ikke blitt problematisert i rettspraksis. En mulig årsak er at problemet ikke er så stort i realiteten: Politiet velger de tiltak som er positivt oppramset i andre ledd, og problemet angående legalitetsprinsippet kommer da ikke på spissen i praksis. Den vaghet som knytter seg til “blant annet” når det gjelder hvilke virkemidler politiet har til rådighet i sitt forebyggende arbeid er likevel et reelt problem, ettersom grensene for politiets fullmakter blir uklare, noe som utgjør en trussel mot borgernes rettssikkerhet. Det er imidlertid flere rettslige virkemidler som kan bøte på dette problemet. Vi skal forsøke å se på noen av disse under.

⁴⁶ Nygaard, 2004, s. 196

⁴⁷ Ot.prp. nr. 22 (1994-95), s. 61

3.4.4. Ulike tolkningsmetoder

A) Kontekstuell tolkning: “blant annet” kan ikke ses løsrevet fra resten av annet ledd, men må tolkes i sammenheng med bestemmelsens øvrige ordlyd. Det er da mest naturlig at “blant annet” kun omfatter tiltak som ligger nært opp til de som faktisk er nevnt i annet ledd. Et eksempel på dette vil være å visitere innretninger som ikke kan sies å være “kjøretøy”, men som ligger tett opp til. I Rt. 2012-1180, stengte politiet et telefonnummer som ble brukt til ulovlig spritsalg til ungdom med hjemmel i politiloven § 7. Det fremgår imidlertid ikke av kjennelsen hvilket av alternativene i § 7 annet ledd som hjemlet telefonnummerstengingen. Det er klart at stenging av telefonnummer ikke er nevnt eksplisitt i § 7 annet ledd, og at ingen av de oppramsede forebyggingshjemlene passer *direkte* på tilfellet. Tiltaket faller da i utgangspunktet under “blant annet”, og hjemmelen er ikke særlig presis. Det kan imidlertid innvendes at det å stenge et telefonnummer i kriminalitetsforebyggende øyemed ligger *nært opptil* det å “uskadeliggjøre eller ta farlige gjenstander i forvaring” i § 7 annet ledd (jf. også ankeutvalgets uttalelse om at telefonnummer faller inn under “ting” i straffeprosessloven). En kontekstuell tolkning av “blant annet” i lys av en av de positivt oppramsede alternativene, gjør det mindre betenkelig å hjemle telefonnummerstengingen i § 7 annet ledd under hensyn til den forutberegnelighet og rettssikkerhet legalitetsprinsippet skal sikre borgerne.

B) Innskrenkende tolkning: Lovbestemmelser kan tolkes innskrenkende med støtte i andre rettskildefaktorer, slik at de får snevrere anvendelsesområde enn ordlyden skulle tilsi.⁴⁸ Man kan tolke “blant annet” innskrenkende av hensyn til legalitetsprinsippet og borgernes rettssikkerhet som reelt hensyn, slik at ikke alle tiltak faller inn under “blant annet”. Dette vil selvsagt gi politiet mindre valgfrihet med tanke på forebyggende tiltak, men vil i det lange løp sikre borgernes rettssikkerhet i større grad, samtidig som man vil redusere risikoen for å bli dømt i domstolene. Større tillit til politiets arbeid og færre rettslige konflikter vil derfor på sikt kunne virke positivt i et forebyggende perspektiv.

C) Formålstolkning: I samsvar med §§ 2 og 7 første ledd skal tiltakene i § 7 annet ledd kun brukes for å forebygge og stanse kriminalitet, sikkerhetstrusler og ordensforstyrrelser. Dette setter grenser for hvilke tiltak politiet kan fatte i medhold av “blant annet”. Med en slik formålsrettet tolkning kan politiet da for eksempel ikke ransake tilfeldige folk på gaten for å “være på den sikre siden”. Selv om vurderingen av hva som er egnet til å fremme de nevnte formål vil være skjønnsmessig, kan ikke politi og andre offentlige instanser ta *utenforliggende*

⁴⁸ Nygaard, 2004, s. 235

hensyn i sin myndighetsutøvelse.⁴⁹ Politiet må derfor fatte tiltak ut fra hvilke hensyn og begrunnelser som er saklige sett hen til det aktuelle hjemmelsgrunnlaget; i politilovens tilfelle forebygging av kriminalitet og ordensforstyrrelser. Dette innebærer at politiet ikke kan bortvise en person fra et område fordi han ikke har betalt skatt, eller kreve en virksomhet stanset fordi man mener dens markedsføring eller verdigrunnlag er umoralsk.

D) Forholdsmessighetsprinsippet. Forholdsmessighetsprinsippet kommer for politiyrkets vedkommende direkte til syne gjennom politiloven § 6, hvor det heter at midlene som anvendes må være “nødvendige” og forholdsmessige sett hen til “situasjonens alvor, tjenestehandlingens formål og omstendighetene for øvrig”. Et slikt krav om proporsjonalitet mellom mål og middel setter begrensninger for hvor omfattende tiltak som kan fattes etter § 7 annet ledd, både med tanke på hvor inngripende tiltaket er og varigheten av oppholdsforbud, anholdelse osv.⁵⁰ Man vil dermed ikke med hjemmel i “blant annet” kunne stenge folks telefonnumre fordi de for eksempel planlegger å tulleringe en nabo, eller fjerne personer fra en rolig demonstrasjon med fysisk makt uten å først ha forsøkt med lempeligere midler. I disse tilfellene er det ikke forholdsmessighet mellom mål og middel. Kravet til proporsjonalitet vil derfor legge begrensninger på politiets tiltak i sitt forebyggende arbeid under hensyn til valgfriheten som fremgår av “blant annet”.

3.4.5. Oppsummering legalitetsprinsippet

Som vi har sett er det rettslig problematisk at ordlyden i § 7 annet ledd ikke inneholder noen klar avgrensning med tanke på hvilke forebyggende tiltak politiet kan utføre:

Legalitetsprinsippet stiller krav om klar lovhjemmel for myndighetsinngrep, og jo mer inngripende effekt et tiltak kan ha overfor borgerne, desto strengere er kravet til klarhet. Ut fra hensynet til legalitetsprinsippet og borgernes rettssikkerhet vil det derfor være hensiktsmessig å legge til grunn en relativt streng fortolkning av “blant annet”, for å unngå at privatpersoner blir utsatt for uforutsigbare inngrepshjemler i møte med politiet. Formålsbegrensningene i §§ 2 og 7 samt forholdsmessighetskravet i § 6 vil naturligvis sette sine begrensninger, men like viktig er det å fortolke hjemmelen restriktivt og kontekstuellet for å sikre en viss forutberegnelighet. Ved bruk av slik tolkning ser vi at “blant annet” ikke kan omfatte ethvert tenkelig inngrep. Hvor grensen går nøyaktig vil variere og er vanskelig å klarlegge før det foreligger et klart prejudikat på området. Det er imidlertid viktig å ha et bevisst forhold til den

⁴⁹ Eckhoff og Smith, 2010, s. 405-407

⁵⁰ Myhrer, 2006, s. 426

uklare ordlyden og at valgfriheten trolig ikke er så stor som “blant annet” skulle tilsi. Politiets virkemidler i sitt forebyggende arbeid blir dermed noe mer begrenset, men etaten får desto større oppfordring til å ivareta borgernes rettssikkerhet.

3.5. Forholdet til EMK

Utøvelsen av politimyndighet i medhold av politiloven § 7 må også ses i lys av den Europeiske menneskerettskonvensjon (EMK), ettersom konvensjonen gjelder som norsk rett etter menneskerettsloven og setter skranke for nasjonal utøvelse av politimyndighet.⁵¹ Dette vil ha direkte påvirkning på hvilke forebyggende tiltak politiet kan fatte etter § 7, og vi vil derfor i det følgende undersøke hvilke problemer menneskerettighetene reiser i relasjon til tiltakene i § 7.

3.5.1. Generelt om EMK

EMK er en folkerettslig (mellomstatlig) traktat som er inkorporert i menneskerettsloven. Dette vil si at konvensjonen i sin helhet er gjort til norsk rett.⁵² Konvensjonen omfatter menneskerettigheter statene plikter å sikre overfor enhver innen sin jurisdiksjon, jf. EMK art. 1. Dette prinsippet følger også av grunnloven, hvor det i § 110c heter at det påligger statens myndigheter “at sikre og respektere Menneskerettighetene”. Staten hefter objektivt for alle ansatte,⁵³ herunder politiet. Det er dermed ingen tvil om at politiet er forpliktet til å overholde konvensjonens menneskerettigheter, jf. også politiloven § 3. Menneskerettighetene gis stor gjennomslagskraft via menneskerettsloven § 3 som viser at bestemmelsene gis forrang fremfor annen norsk lovgivning “ved motstrid”.

Flere tiltak etter § 7 annet ledd kan havne i konflikt med rettighetene i EMK.⁵⁴ Hvis et tiltak etter politiloven § 7 er i strid med EMK vil det ikke være egnet til å virke forebyggende. Således er det essensielt at politiet respekterer de begrensninger som følger av EMK for å kunne lykkes i sitt forebyggende arbeid. Vi skal nå se på noen tilfeller hvor tiltak etter politiloven § 7 kan komme i konflikt med rettighetene etter konvensjonen, før vi undersøker hvordan slike inngrep kan legitimeres ut fra de unntaksbestemmelser som fremgår av artiklene. Her er det særlig lovkravet som skal drøftes.

⁵¹ Auglend m.fl., 2011, s. 420

⁵² Nygaard, 2004, s. 39

⁵³ Aall, 2011, s. 50

⁵⁴ Auglend m.fl., 2011, s. 472

3.5.2. Politiloven § 7 som inngrep i EMK

I prinsippet vil nesten enhver EMK-rettighet kunne krenkes gjennom politiets forebyggende arbeid. Her vil vi imidlertid kun fremstille noen eksempler på konvensjonsrettigheter hvis beskyttelsesformål ligger innenfor *kjernen* av de tiltak § 7 annet ledd hjemler.

En av de mest sentrale artiklene i denne sammenhengen er EMK art. 8 som angir at enhver har krav på respekt for sitt privatliv. Privatlivbegrepet favner vidt og kan beskrives som den personlige sfære hvor man kan motsette seg inngrep fra uvedkommende.⁵⁵ Flere tiltak etter politiloven § 7 vil således være et inngrep i denne personlige integriteten. Det å “visitere person eller kjøretøy” og “ta seg inn på privat eiendom” er tiltak som vil utgjøre inngrep i privatlivet, og som derav krever at de kumulative vilkårene i art. 8 annet ledd er oppfylt. Disse vilkårene vil behandles nærmere nedenfor.

Også EMK art. 11 som gir enhver rett til å delta i fredelige demonstrasjoner, opptog osv. er aktuell i relasjon til politiloven § 7 annet ledd. Dersom politiet ønsker å “forby opphold i bestemte områder”, eller “avvise, bortvise, fjerne” personer kan dette komme i strid med retten til forsamlingsfrihet. I likhet med art. 8 kreves det derfor at vilkårene i annet ledd er oppfylt i slike tilfeller.

Etter EMK 4. tilleggsprotokoll art. 2 har enhver med lovlig opphold i en stat krav på bevegelsesfrihet. Tiltak i § 7 annet ledd som ferdselsregulering, anholdelse/fjerning av personer, samt oppholdsforbud vil kunne utgjøre inngrep i denne retten til å bevege seg fritt innen statens territorium. I mer graverende tilfeller kan dette også være på grensen til frihetsberøvelse i EMK art. 5.⁵⁶

3.5.3. Inngrepshjemmel ved EMK

Dersom man kommer frem til at et tiltak som er fattet i medhold av § 7 annet ledd utgjør et inngrep i en av EMK-rettighetene i et konkret tilfelle, må man se hen til artiklenes vilkår for inngrep. Dersom vilkårene ikke er oppfylt, er det foretatt en ulovlig krenkelse av menneskerettighetene, mens inngrepet er i samsvar med konvensjonen dersom vilkårene er oppfylt. I art. 8-11 (annet ledd) og 4. TP art. 2 (tredje ledd) er vilkårene som legitimerer

⁵⁵ Aall, 2011, s. 195

⁵⁶ Aall, 2011, s. 312-314

myndighetsinngrep nærmest identiske: det kreves at inngrepet er i *samsvar med lov*, at det tjener et av de angitte *formål* og at inngrepet er *nødvendig i demokratisk samfunn*.⁵⁷

For det første må inngrepet må være egnet til å oppfylle et konvensjonsmessig legitimt formål. Etter både artikkel 8 og 11 er et slikt å “forebygge uorden og kriminalitet”. Det er altså sentralt om det aktuelle tiltaket er egnet til å virke forebyggende på handlinger som er ulovlige eller ordensforstyrrende. Tiltakene i politiloven § 7 annet ledd aktualiseres jo nettopp i situasjoner hvor slik aktivitet skal forebygges, jf. § 7 første ledd, slik at dette sjelden vil være problematisk.

Videre må tiltaket være “nødvendig i et demokratisk samfunn”. Dette innebærer at det må foreligge et samfunnsmessig behov som begrunner inngrepet, samtidig som det må være proporsjonalt, jf. *Olsson vs. Sverige*.⁵⁸ Man må da vurdere forholdsmessigheten mellom mål og middel, i likhet med det som fremgår av politiloven § 6. Selv om EMD anser seg kompetente til å foreta selvstendig overprøving av forholdsmessighetskravet, vil politiet etter all sannsynlighet opptre konvensjonslojalt ved å holde myndighetsutøvelsen innen rammene av § 6 grunnet bestemmelsenes likhet.

Som vi ser vil forebyggende tiltak etter § 7 (jf. § 6) normalt være formålstjenlige og forholdsmessige i samsvar med konvensjonen. Det tredje og siste vilkåret er noe mer problematisk, og behandles derfor til sist og i mer omfattende grad. Dette er kravet om at tiltaket er i samsvar med lov. Lovhjemmelskravet i EMK er autonomt: Grunnet ulik rettstradisjon i medlemsstatene er det ikke avgjørende om hjemmelen er nedtegnet i alminnelig lovgivning, så lenge den følger av et formelt anerkjent rettsgrunnlag, enten i form av formell lov, forskrift eller domstolsskapt sedvanerett.⁵⁹ Det stilles imidlertid krav om at lovhjemmelen er tilstrekkelig *tilgjengelig* og *presis*.⁶⁰ Dette kvalitative lovkravet følger blant annet av EMDs dom i *Sunday Times vs. UK*, hvor det heter at rettsgrunnlaget må være “adequately accessible”, slik at borgerne kan gjøre seg kjent med at normen foreligger, og at den må være formulert med “sufficient precision”, slik at borgerne rimeligvis kan forutse sin rettsstilling og hvilke konsekvenser en gitt handling medfører.

⁵⁷ Auglend m.fl., 2011, s. 473

⁵⁸ Aall, 2011, s. 142

⁵⁹ Auglend m.fl., 2011, s. 473

⁶⁰ Aall, 2011, s. 112

3.5.4. Lovkravet i EMK anvendt på politiloven § 7

Ettersom politiloven er vedtatt og kunngjort som formell lov, er det utvilsomt at innholdet i § 7 er tilstrekkelig tilgjengelig. Spørsmålet er derimot om loven er utformet på en tilstrekkelig presis måte, som er egnet til å sikre at borgerne kan forutse sin rettsstilling og regulere sin adferd i samsvar med lovens ordlyd. Dersom tiltak etter bestemmelsen ikke er i samsvar med presisjonskravet er ikke inngrepene i samsvar med lov, og politiets forebyggende arbeid vil kunne være i strid med EMK.

Situasjonene som foranlediger inngrep etter første ledd er, som for legalitetsprinsippets vedkommende, avgrenset og uttømmende regulert. Det er derimot knyttet større tvil til annet ledd. Også her er det særlig formuleringen “blant annet” som er problematisk. Utformingen av ordlyden bærer preg av vaghet og åpner for vilkårlighet grunnet den tilsynelatende endeløse valgfriheten. At det ikke foreligger en klarere avgrensning med hensyn til hvilke virkemidler politiet kan iverksette, taler for at bestemmelsen ikke er formulert med den tilstrekkelige presisjon som EMK krever for at borgerne skal kunne forutberegne sin rettsstilling basert på egen adferd. EMD har i sin rettspraksis lagt vekt på *rettssikkerhet* i sin bedømmelse av om konkrete lovhjemler er for vage og ekspansive når det kommer til inngrep i individers konvensjonsrettigheter. Dette illustreres blant annet i *Kruslin vs. Frankrike*, som viser at jo sterkere inngrep overfor privatindividet, jo klarere hjemmel kreves. Ettersom politisære tiltak i medhold av § 7, som for eksempel visitasjon, fysisk fjerning eller inntreden på privat eiendom kan være sterkt inngripende overfor privatindivider etter art. 8, er det betenkelig at hjemmelsformuleringen er såpass vag.

En dom som direkte gjelder politiets forebyggende arbeid og presisjonskravet i EMK er *Gillan and Quinton vs. UK*. To personer ble stanset og ransaket av politiet i London i forbindelse med demonstrasjoner, etter en terrorismelov som tillot politiet å ransake hvem som helst dersom det ble ansett hensiktsmessig for å hindre terrorhandlinger. EMD kom frem til at stansingen og ransakingen utgjorde et inngrep i privatlivet etter art. 8, og at den nevnte lovhjemmelen var for vag blant annet grunnet mangelen på rettssikkerhetsmekanismer og den store graden av skjønn tildelt politiet.

Selv om det her var snakk om en svært vid hjemmel sammenlignet med politiloven § 7, illustrerer dommen at lovkravet i art. 8 må fortolkes strengt når det kommer til politisære forebyggingsmetoder. Som vi har sett i avsnitt 3.3.3 kan politiet visitere personer etter § 7

annet ledd, og hvor langt man kan gå i slike tilfeller før man overtrer personvern hensyn eller er over i straffeprosessuell ransaking fremgår ikke klart av lovbestemmelsen. Særlig dersom politiet beslutter å utøve mer omfattende visitering med støtte i “blant annet”, er det tvilsomt om tiltaket vil være i samsvar med lov etter EMK art. 8.

I Rt. 2012-1180 (nevnt i avsnitt 3.4.4) stengte politiet et telefonnummer med hjemmel i § 7, noe som klart er et inngrep i EMK art. 8 (privatliv og korrespondanse). Inngrepet hadde et legitimt formål (forebygge kriminalitet) og fremstår øyensynlig som forholdsmessig. Det er imidlertid ikke utenkelig at forholdet ville blitt ansett konvensjonsstridig ved en eventuell sak for EMD, grunnet mangel på tilstrekkelig presis lovhjemmel, ettersom tiltaket ikke kan forutses direkte av ordlyden. En fellende dom mot Norge ville kunne innskrenke de forebyggende tiltak som politiet i dag har til rådighet.

Vi ser at en rekke argumenter taler for at politiloven § 7 annet ledd er for vidt formulert til å tilfredsstille presisjonskravet som følger av EMK-artiklene. Det er imidlertid også momenter som trekker i motsatt retning. EMD avsier tilsynelatende få dommer som konstaterer krenkelse på bakgrunn av vag hjemmel alene.⁶¹ I tillegg vil neppe en skjønsmessig hjemmel i seg selv stride mot presisjonskravet dersom det foreligger mekanismer i lovgivningen som beskytter mot vilkårlighet,⁶² noe vi til en viss grad må sies å ha i medhold av formålsbegrensningene i § 7, samt forholdsmessighetsprinsippet i § 6. EMD-praksis tilkjenner også behovet for en viss *fleksibilitet* i lovgivningsteknikken, jf. *Sunday Times vs. UK*. I et stadig skiftende samfunn er det klart at politiet har behov for lovgivning som er tilpasningsdyktig. Det fremgår også av EMD-praksis at det ved vurderingen av lovkravet vektlegges hvorvidt det aktuelle inngrep er innenfor lovbestemmelsens *vesensinnhold* og om de “essential elements” ved inngrepet fremgår av lovbestemmelsen (*Malone vs. UK*). Dette tolkes som at kravet om samsvar med lov er oppfylt når myndighetsinngrepet ligger i kjernen av lovens ordlyd, hvilket skulle tilsi at politiets forebyggende tiltak er konvensjonsmessige så lenge man holder seg til kjernen av de eksplisitte alternativer i politiloven § 7 annet ledd slik de er redegjort for i avsnitt 3.3. Med utgangspunkt i en slik forståelse vil gode grunner tale for at man er varsom med hvor langt man går i eksempelvis visitasjon av personer.

⁶¹ Aall, 2011, s. 122

⁶² Auglend, m.fl., 2011, s. 474

3.5.5. Oppsummering EMK

Lovkravet som følger av EMK ved inngrep i menneskerettigheter gjør det rettslig utfordrende å operere med en så vid hjemmel som “blant annet” indikerer. På bakgrunn av nevnt rettspraksis fra EMD synes det gunstig å holde seg til kjernen av de tiltak som er positivt oppramset i politiloven § 7 annet ledd. Man bør derfor i tråd med alminnelig tolkningslære fatte tiltak i samsvar med den naturlige språklige forståelse av ordlyden i tiltakene. Dette vil selvsagt begrense politiets arsenal av forebyggende virkemidler ved ordenshåndheving. Det er imidlertid viktig for den norske stat som helhet at man overholder sine EMK-rettslige forpliktelser. Auglend m.fl. er dessuten av den oppfatning at de positivt oppramsede tiltak er tilstrekkelig for å dekke dagens polisiære behov.⁶³ Hva gjelder disse tiltakene vil man trolig holde seg innen konvensjonens rammer om de ikke anvendes for vidt, jf. EMDs aksept av behovet for fleksible inngrepshjemler.

4. Konklusjon

Politoloven § 7 er et viktig verktøy for politiet ved forebygging og ordenshåndheving. De ulike tiltakene i annet ledd er som vi har sett i avsnitt 3.3 velegnede til sitt formål og gir politiet en rekke effektive håndhevingsmidler i sitt forebyggende arbeid. I lys av legalitetsprinsippet og lovkravet som følger av EMK er det likevel mye som tyder på at hjemmelen er for vidt formulert. For å imøtekomme disse kravene og sikre forutberegnelighet og rettssikkerhet generelt i samfunnet bør lovbestemmelsen utformes med større grad av presisjon og klarhet. Vi er derfor enige med forfatterne av “Politirett” når de hevder at “blant annet” bør fjernes fra paragrafens annet ledd, og gjøre inngrepskatalogen uttømmende.⁶⁴ En utredning vedrørende behovet for ytterligere tilføyning eller nyansering av tiltak vil dermed være på sin plass før bestemmelsen eventuelt endres av Stortinget. Kanskje vil man komme til at det er ønskelig med et alternativ som i klarere ordelag hjemler for eksempel stenging av telefonnummer og lignende. Vår konklusjon er derfor at politiet har for vide forebyggende hjemler ved ordenshåndhevelse etter politiloven § 7 annet ledd, og at en endring bør vurderes. Om denne juridiske hypotesen stemmer får vi neppe svar på før lovgiver tar tak i problemstillingen eller det eventuelt foreligger relevant domsbeslutning fra Høyesterett eller EMD. Det viktigste er imidlertid at lovgivningen ivaretar borgernes rettssikkerhet i tilstrekkelig grad samtidig som politiloven § 7 er fleksibel nok til å imøtekomme de ordenshåndhevende utfordringer politiet i fremtiden vil støte på i sitt forebyggende arbeid.

⁶³ Auglend, m.fl., 2011, s. 474

⁶⁴ Auglend, m.fl., 2011, s. 474

Litteraturliste

Aall, J. (2011). *Rettsstat og menneskerettigheter*. (3. utg.). Bergen: Fagbokforlaget

Auglend, R. L., Mæland, H. J., Røsandhaug, K. (2011). *Politirett*. (2. utg.). Oslo:
Gyldendal

Boe, E. (2011). *Grunnleggende juridisk metode*. (2. utg.). Oslo: Universitetsforlaget

Eckhoff, T., & Smith, E. (2010). *Forvaltningsrett*. (9. utg.). Oslo:
Universitetsforlaget.

Edvinsen, K. (2009). *Ordenstjeneste*. Høvik: Forlaget Vett & Viten.

Edvinsen, K. (2012). *Ordenstjeneste*. (2. utg.). Høvik: Forlaget Vett & Viten.

Lie, E. M. (2011). *I forkant. Kriminalitetsforebyggende politiarbeid*. Oslo: Gyldendal

Nygaard, N. (2004). *Rettsgrunnlag og standpunkt*. (2. utg.). Oslo:
Universitetsforlaget.

Lover og instruksjer

Grunnloven, (1814). *Kongeriget Norges Grundlov, given i Rigsforsamlingen paa
Eidsvold den 17de Mai 1814 av 17. mai 1814*.

Vegtrafikkloven, (1965). *Lov om vegtrafikk av 18. juni. 1965 nr. 4*.

Straffeprosessloven, (1981) *Lov om rettergangsmåten i straffesaker av 22.mai 1981
nr. 25*.

Politiloven, (1995). *Lov om politiet av 4. august 1995 nr. 53.*

Menneskerettsloven, (1999). *Lov om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett av 21. mai 1999 nr. 30.*

Politiinstruksen, (1990). *Alminnelig tjenesteinstruks for politiet av 22. juni 1990.*

Offentlige dokumenter

NOU 2004:6. (2004). *Mellom effektivitet og personvern. Politimetoder i forebyggende øyemed.* Oslo: Justis og beredskapsdepartementet. Hentet fra <http://lovdata.no/pro/#document/NOU/forarbeid/nou-2004-6>

Ot.prp. nr. 22. (1994-1995). *Om lov om politiet (politiloven).* Oslo: Justis og beredskapsdepartementet. Hentet fra <http://lovdata.no/pro/#document/PROP/forarbeid/otprp-22-199495?searchResultContext=4434>

Selvvalgt pensum

Aall, J. (2011). *Rettsstat og menneskerettigheter.* (3. utg.). Bergen: Fagbokforlaget

Eckhoff, T., & Smith, E. (2010). *Forvaltningsrett.* (9. utg.). Oslo: Universitetsforlaget.

Myhrer, T-G. (2006). Festskrift til Carl August Fleischer. *Kan langvarige individuelle påbud eller forbud hjemles i politiloven § 7?* Hentet fra <http://lovdata.no/pro/#document/JUS/myhrer-tg-200602?searchResultContext=1091>

Nygaard, N. (2004). *Rettsgrunnlag og standpunkt.* (2. utg.). Oslo: Universitetsforlaget