

Juridisk fakultet

Politi og skjønn

En studie av politibetjentes skjønnsutøvelse i ordenstjeneste, sett i lys av rettslige rammer

—

Hild Rønning

Avhandling levert for graden Philosophiae Doctor – Juli 2017

«*Politi og skjønn*»

En studie av politibetjentes skjønnsutøvelse i ordenstjeneste, sett i lys av
rettslige rammer

Abstract

The aim of this thesis is to investigate how police officers practice assessment when conducting patrol service, how the judicial boundaries regarding such assessment can be understood, how the police officers' practices relate to these judicial boundaries, and lastly what implications this might have for the citizens' legal protection.

The thesis builds on empirical material collected through observation of police officers' handling of real life situations when on patrol, followed by interviews with the officers, focusing on questions regarding their handling of relevant situations. In addition documentation of their conduct of authority in the form of reports or registrations in the police's electronic data systems have been collected. Field notes and interview transcripts constitute the main part of the empirical material.

The thesis discusses several problem issues. Firstly, an account of the judicial boundaries for a selection of areas within the police's patrol service is presented. Secondly, findings regarding what kinds of assessment police officers make within these areas is described, related to questions regarding:

- forms of procedure, including information, investigation, argumentation and notoriety
- intervention in situations regarding order
- what means are used in the intervention, whether the person involved is exposed, whether force and handcuffs are used, and the amount of time used for the intervention
- whether presumed punishable actions are reported or followed up otherwise

Subsequently, the police officers' conduct of assessment related to the aforementioned judicial boundaries is discussed. Finally, the police officers' formal competence and the immediate quality assurance of their conduct of authority is dealt with.

The empirical material guides the selection and amount of juridical-theoretical material in the thesis. This implies that what comes out of the empirical material is decisive for the kind of law that is being focused, and this law forms the basis for the analysis of the police officers' practices.

Regarding the clarification of the judicial boundaries for conduct of assessment, the focus is put on the legal authority and its deliberations of purpose, relevant principles within administrative law (in particular requirements regarding legality, impartiality, equality, neutrality and justifiable procedures), in addition to The Police Act requirements regarding necessity, including use of suitable means that are sufficient and appropriate, and proportionality, and, when force is being used, security.

The thesis is organised into seven chapters:

Chapter 1 contains the thesis' topic and outline. In the chapter the "rule of law" is explained, including basic requirements for public conduct of authority, and central principles forming the foundation for the evaluation of the rule of law in society.

Chapter 2 presents the methodological approach, empirical law, choice of methods, description of how data was collected, reflections regarding research ethics and structural choices.

Chapter 3 describes the police officers' procedures regarding statement of facts, including assessment of evidence, information, justification and notoriety.

The police officers focus on deviations, including disturbance of peace, dangerous situations or violation of the law, or signs that such situations might form. Their focus is governed by purpose and is unbiased. They are conscious of factors that might influence the access to facts and assessments regarding what facts might be relevant, including the involved persons' reliability and whether they are trustworthy. The police officers are conscious of factors that might influence their ability to act in an unbiased way. Their procedures correspond on the whole with the requirements about justifiable conduct of procedures and efficiency.

The police officers inform the persons involved about their interventions. The information given meets the requirements regarding in advance estimations. Through providing good information they lay the foundation for keeping their interventions at the lowest level, with as little use of force as possible and limiting the use of time for the intervention as much as possible. Good provision of information can also help clarify facts and the situation is solved quickly, something which relates positively to the police's efficiency.

Another major finding is that the police officers state the reasons for their interventions, use of means, force and handcuffs to the people involved. This also includes cases of instruction where there is no requirement to state reasons. Good ways of stating their reasons enhances the opportunities for the persons involved in estimating consequences in advance. It also enhances efficiency since most people will comply with police instructions when they are explained why they have to do as instructed.

However, the degree of notoriety varies. There is a clear divide between interventions according to The Police Act and The Criminal Procedure Act. Unlike in cases of arrest and when somebody is being searched, reports are not written when bringing people to the police station and in cases of inspection. In spite of this, findings show that in cases of formal complaints there are descriptions of the person being inspected and brought in to the station. Notoriety is not routinely exercised in cases concerning use of handcuffs, batons and pepper spray, but such methods sometimes feature in reports about person arrests, searches or in cases of formal complaints. It is not uncommon that interventions are not registered at all. Lack of notoriety may influence negatively on the right to re-examination and may also influence police efficiency negatively.

Chapter 4 describes the police officers' assessment deliberations regarding whether they intervene in a situation or not, with what means they intervene, whether the person involved is being exposed, whether force and handcuffs are being used, and the time used for the intervention.

The factors that are being focussed can be divided into conditions regarding the situation, the person involved in the intervention, and the police. The factors that the police officers focus on regarding these conditions are similar. A person's behaviour can influence the decision on whether to intervene or not, what means that are being used in the intervention, whether force is used or not, and how long the intervention lasts. Most factors that are taken into account can be classified as unbiased, but there are also examples of non-relevant factors being used.

Chapter 5 deals with the police officers' assessment deliberations regarding whether potentially punishable situations are being pursued or not. The factors that are being focussed can be divided into the same areas as in the previous chapter - conditions regarding the situation, the person involved in the intervention, and the police. A major part of the conditions focussed when deciding about and conducting interventions described in the previous chapter are also in focus when deciding about whether to file a formal complaint or pursuing the case through other means. As in the previous chapter most factors that are taken into account can be classified as unbiased, but there are also examples of non-relevant factors being used.

Chapter 6 presents and discusses the police officers' formal competence, and whether the decisions made are subject to quality assurance before they are conducted or after they have been carried out. Empirical findings show that law to a very limited degree feature in in-service courses, training and exercises. Keeping up to date with changes in and development of knowledge within law are left to the individual officer's own initiative. Another finding is that quality assurance varies both with regard to interventions according to The Police Act and in cases where they decide against interventions or pursuing situations. The level of quality assurance is considerably better in cases where supposed punishable situations result in a formal complaint being filed and in cases where means of force are being used.

Another finding is that the police officers are reluctant to give feedback about or criticize a colleague's way of conducting his or her job.

Chapter 7 contains a summary of findings and a discussion of what implications these findings might have for the rule of law. Even if the empirical material does not contain the most serious mistakes, there are examples of use of authority that lacks legal authority. The reasons can be found in failure to comply with the requirements regarding legality, impartiality, equality, neutrality, necessity, proportionality and security.

The findings do not suggest any need for changing the set of rules that regulate the police's opportunity to conduct interventions against citizens, including the central questions that feature in the thesis' problem formulation. However, the empirical material contains examples of police practices that need to be adjusted in accordance with the legal framework that govern them. Suggestions regarding means to enhance police officers' knowledge about the role of the police and the judicial boundaries for their authority procedures are presented. Furthermore, the suggestion to establish quality control legally in all first line control practices so that decisions are subject to quality control to a much greater degree than these empirical findings show, is referred to. Finally, it is suggested that there is a need to improve the police officers' ability to give and receive constructive feedback regarding the way they conduct their service.

Innhold

Abstract	2
1. Om avhandlingens emne og disposisjon	
1.1 Avhandlingens emne: «Politi og skjønn» – en studie av politibetjenters skjønnsutøvelse i ordenstjeneste, sett i lys av rettslige rammer.....	15
1.1.1 Avhandlingens formål og sentrale problemstillinger	15
1.1.2 Empirisk rettsvitenskap	17
1.1.3 Skjønnets rolle i politiets myndighetsutøvelse	18
1.1.4 Rettssikkerhetsperspektivet.....	19
1.1.5 Definisjoner	21
1.1.5.1 Politibetjent	21
1.1.5.2 Ordenstjeneste	21
1.1.5.3 Inngrep	21
1.1.5.4 Myndighetsutøvelse og makt.....	22
1.1.5.5 Rettsregler og rettsprinsipper	22
1.1.6 Avgrensninger.....	23
1.2 Motivasjon for å skrive om temaet	23
1.3 Rettssikkerhet som teoretisk ramme	24
1.3.1 Innledning.....	24
1.3.2 Grunnleggende krav til offentlig myndighetsutøvelse – «the rule of law».....	25
1.3.3 Legalitet og politirettslige prinsipp om nødvendighet, forholdsmessighet og forsvarlighet ...	27
1.3.4 Forsvarlig saksbehandling	34
1.3.5 Forutberegnelighet.....	41
1.3.6 Rettssikkerhet for hvem	42
1.3.7 Materiell, formell og prosessuell rettssikkerhet	43
1.4 Mer om skjønn	43
1.4.1 Innledning.....	43
1.4.2 Faktumskjønn	44
1.4.3 Lovbundet skjønn (rettsanvendelsesskjønn).....	44
1.4.4 Diskresjonært skjønn.....	45
1.4.5 Kontroll med politibetjentenes skjønnsmessige vurderinger	45
1.5 Oversikt over kapitlene (veien videre)	46
1.5.1 Metode	46
1.5.2 Saksbehandling.....	47

1.5.3 Inngripen og gjennomføring.....	47
1.5.4 Anmeldelse og annen forfølgelse.....	48
1.5.5 Kompetanse og kvalitetssikring.....	48
1.5.6 Avslutning.....	48
2. Metode	
2.1 Om studien	49
2.2 Metodisk perspektiv.....	49
2.3 Empirisk rettsvitenskap	50
2.4 Metodevalg.....	51
2.4.1 Kvalitativ tilnærming	51
2.4.2 Pilot.....	51
2.4.3 Den sosiale setting.....	52
2.4.4 Sted.....	52
2.4.5 Informantene.....	52
2.4.5.1 Utvalg.....	52
2.4.5.2 Ikke-jurister som rettsanvendere	54
2.4.6 Forskeren.....	54
2.4.7 Observasjon.....	55
2.4.7.1 Om observasjon.....	55
2.4.7.2 Gjennomføring av observasjon	56
2.4.8 Intervju	58
2.4.8.1 Det kvalitative intervju	58
2.4.8.2 Intervjuets syv faser	59
2.4.8.3 Intervjuguide	59
2.4.8.4 Gjennomføring av intervju	60
2.4.9 Dokumentstudier	62
2.4.9.1 Om dokumentstudier	62
2.4.9.2 Gjennomføring av dokumentstudier.....	62
2.5 Juridisk metode	62
2.6 Hermeneutisk metode.....	66
2.7 Forskningsetiske refleksjoner	68
2.7.1 Innledning.....	68
2.7.2 Informert samtykke og frivillighet.....	69
2.7.3 Forskningseffekt	69

2.7.4 Politibetjentenes tause kunnskap	71
2.7.5 Konfidensialitet og anonymisering.....	71
2.7.6 Upartiskhet og identifikasjon med forskningsobjektene	72
2.7.7 Forforståelse.....	73
2.7.8 Fortolkning	73
2.8 Strukturelle valg	74
2.9 Kritikk av metodiske valg.....	74
3. Saksbehandling	
3.1 Innledning.....	77
3.1.1 Saksbehandling.....	77
3.1.2 Formålet med kapitlet.....	77
3.1.3 Rettssikkerhet som omdreiningspunkt	78
3.1.4 Avgrensninger.....	78
3.1.5 Veien videre.....	79
3.2 Utvelgelse og utredning	79
3.2.1 Innledning.....	79
3.2.2 Rettslige rammer – utvelgelse og utredning	79
3.2.3 Politibetjentenes praksis – utvelgelse og utredning	82
3.2.3.1 Innledning.....	82
3.2.3.2 Hvor det ses etter hva, og hvorfor	82
3.2.3.3 Hvordan saken utredes	84
3.2.3.4 Tanker bak hvordan saksutredningen foretas.....	87
3.2.3.5 Forhold som kan vanskeliggjøre saksutredningen	89
3.2.4 Politiets praksis sett i lys av rettslige rammer – utvelgelse og utredning.....	91
3.3 Bevisvurdering.....	94
3.3.1 Innledning.....	94
3.3.2 Rettslige rammer – beviskrav og bevisvurdering	94
3.3.3 Politibetjentenes praksis - bevisvurdering	95
3.3.3.1 Momenter som kan tillegges vekt.....	95
3.3.3.2 Momenter av betydning ved vurderingen av troverdighet og pålitelighet	96
3.3.4 Politibetjentenes praksis sett i lys av rettslige rammer – bevisvurdering og vurdering av troverdighet og pålitelighet.....	97
3.4 Informasjon	98
3.4.1 Innledning.....	98

3.4.2 Rettslige rammer – informasjon.....	98
3.4.3 Politibetjentens praksis - informasjon.....	99
3.4.4 Politibetjentenes praksis sett i lys av rettslige rammer -informasjon.....	101
3.5 Vedtak fattes	101
3.6 Begrunnelse.....	101
3.6.1 Innledning.....	101
3.6.2 Rettslige rammer - begrunnelse.....	101
3.6.3 Politibetjentenes praksis - begrunnelse	103
3.6.3.1 Når og hvorfor begrunnelse gis	103
3.6.3.2 Hvordan begrunnelse gis.....	104
3.6.4 Politibetjentenes praksis sett i lys av rettslige rammer – begrunnelse	105
3.7 Notoritet.....	105
3.7.1 Innledning.....	105
3.7.2 De rettslige rammer - notoritet.....	105
3.7.3 Politibetjentenes praksis - notoritet	107
3.7.3.1 Innledning.....	107
3.7.3.2 Hva registreres og i hvilket omfang.....	108
3.7.3.3 Hvor registreres det, og av hvem	114
3.7.3.4 Begrunnelser for og imot notoritet	114
3.7.4 Politibetjentenes praksis sett i lys av rettslige rammer – notoritet.....	116
3.8 Kort oppsummering av funnene	118
4. Inngripen og gjennomføring	
4.1 Innledning.....	120
4.1.1 Politiets ordensfunksjon.....	120
4.1.2 Formålet med kapitlet	120
4.1.3 Rettsikkerhet som omdreiningspunkt	121
4.1.4 Avgrensninger.....	122
4.1.5 Veien videre.....	122
4.2 Vurderingstema I – inngripen.....	122
4.2.1 Rettslige rammer for inngripen	122
4.2.2 Politibetjentenes praksis - inngripen.....	127
4.2.2.1 Innledning.....	127
4.2.2.2 Momenter tilknyttet situasjonen	127
4.2.2.3 Momenter tilknyttet personen	129

4.2.2.4 Momenter tilknyttet politiet	130
4.2.2.5 Andre momenter som kan virke inn på spørsmålet om inngripen	133
4.2.3 Politibetjentenes praksis sett i lys av rettslige rammer - inngripen.....	134
4.2.3.1 Innledning.....	134
4.2.3.2 Momenter tilknyttet situasjonen	134
4.2.3.3 Momenter tilknyttet personen	136
4.2.3.4 Momenter tilknyttet politiet	137
4.2.3.5 Andre momenter som kan virke inn på spørsmålet om inngripen	139
4.3 Vurderingstema II – middel	139
4.3.1 Rettslige rammer for valg av middel	139
4.3.2 Politibetjentenes praksis - middel.....	144
4.3.2.1 Innledning.....	144
4.3.2.2 Momenter tilknyttet situasjonen	144
4.3.2.3 Momenter tilknyttet personen	148
4.3.2.4 Momenter tilknyttet politiet	153
4.3.2.5 Andre momenter som kan virke inn på hvilket middel som velges	156
4.3.3 Politibetjentenes praksis sett i lys av rettslige rammer - middel	158
4.3.3.1 Innledning.....	158
4.3.3.2 Momenter tilknyttet situasjonen	159
4.3.3.3 Momenter tilknyttet personen	161
4.3.3.4 Momenter tilknyttet politiet	163
4.3.3.5 Andre momenter som kan virke inn på hvilket middel som velges	166
4.4 Vurderingstema III - eksponering	168
4.4.1 Rettslige rammer for eksponering	168
4.4.2 Politibetjentenes praksis - eksponering	169
4.4.2.1 Innledning.....	169
4.4.2.2 Momenter tilknyttet situasjonen	169
4.4.2.3 Momenter tilknyttet personen	169
4.4.2.4 Momenter tilknyttet politiet	170
4.4.3 Politibetjentenes praksis sett i lys av rettslige rammer – eksponering.....	170
4.4.3.1 Innledning.....	170
4.4.3.2 Momenter tilknyttet situasjonen	170
4.4.3.3 Momenter tilknyttet personen	171
4.4.3.4 Momenter tilknyttet politiet	171

4.5 Vurderingstema IV - maktanvendelse	172
4.5.1 Rettslige rammer for anvendelse av makt	172
4.5.2 Politibetjentenes praksis - maktanvendelse	174
4.5.2.1 Innledning.....	174
4.5.2.2 Momenter tilknyttet situasjonen	175
4.5.2.3 Momenter tilknyttet personen	176
4.5.2.4 Momenter tilknyttet politiet	177
4.5.2.5 Andre momenter som kan virke inn på hvorvidt makt anvendes.....	178
4.5.2.6 Momenter som kan tillegges vekt ved vurderingen av på hvilken måte makt anvendes	179
4.5.3 Politibetjentenes praksis sett i lys av rettslige rammer – maktanvendelse	181
4.5.3.1 Innledning.....	181
4.5.3.2 Momenter tilknyttet situasjonen	181
4.5.3.3 Momenter tilknyttet personen	182
4.5.3.4 Momenter tilknyttet politiet	183
4.5.3.5 Andre momenter som kan virke inn på hvorvidt makt anvendes.....	184
4.5.3.6 Momenter som kan tillegges vekt ved vurderingen av på hvilken måte makt anvendes	185
4.6 Vurderingstema V - håndjern	187
4.6.1 Rettslige rammer for bruk av håndjern	187
4.6.2 Politibetjentenes praksis - håndjern	190
4.6.2.1 Innledning.....	190
4.6.2.2 Momenter tilknyttet situasjonen	190
4.6.2.3 Momenter tilknyttet personen	191
4.6.2.4 Momenter tilknyttet politiet	192
4.6.2.5 Momenter som kan tillegges vekt ved vurderingen av på hvilken måte håndjern anvendes	193
4.6.3 Politibetjentenes praksis sett i lys av rettslige rammer - håndjern.....	194
4.6.3.1 Innledning.....	194
4.6.3.2 Momenter tilknyttet situasjonen	194
4.6.3.3 Momenter tilknyttet personen	195
4.6.3.4 Momenter tilknyttet politiet	197
4.6.3.5 Momenter som kan tillegges vekt ved vurderingen av på hvilken måte håndjern anvendes	199
4.7 Vurderingstema VI - varighet av middel og maktanvendelse	199
4.7.1 Rettslige rammer for varighet av middel og maktanvendelse	199
4.7.2 Politibetjentenes praksis - varighet.....	200

4.7.2.1 Innledning.....	200
4.7.2.2 Momenter tilknyttet situasjonen	200
4.7.2.3 Momenter tilknyttet personen	201
4.7.2.4 Momenter tilknyttet politiet	202
4.7.3 Politibetjentenes praksis sett i lys av rettslige rammer – varighet	204
4.7.3.1 Innledning.....	204
4.7.3.2 Momenter tilknyttet situasjonen	204
4.7.3.3 Momenter tilknyttet personen	205
4.7.3.4 Momenter tilknyttet politiet	206
4.8 Kort oppsummering av funnene	207
5. Anmeldelse og annen forfølgelse	
5.1 Innledning.....	208
5.1.1 Det offentligrettslige forfølgingsprinsipp og politiets ansvar for å forfølge straffbare forhold	208
5.1.2 Formålet med kapitlet	209
5.1.3 Rettssikkerhet som omdreiningspunkt	209
5.1.4 Avgrensninger.....	210
5.1.5 Veien videre.....	210
5.2 Rettslige rammer for forfølgelse	210
5.2.1 Innledning.....	210
5.2.2 Straffbarhetsvilkårene	212
5.2.3 Rimelig grunn til forfølgelse	212
5.2.4 Oppportunitetsprinsippet	217
5.2.5 Andre momenter av rettslig relevans ved saklighetsvurderingen av forfølgelse	221
5.2.5.1 Innledning.....	221
5.2.5.2 Momenter tilknyttet situasjonen	222
5.2.5.3 Momenter tilknyttet personen	222
5.2.5.4 Momenter tilknyttet politiet	227
5.3 Politibetjentenes praksis	229
5.3.1 Innledning.....	229
5.3.2 Momenter tilknyttet situasjonen	230
5.3.2.1 Sannsynlighet for at det foreligger et straffbart forhold.....	230
5.3.2.2 Alvorlighet av antatt lovbrudd	232
5.3.2.3 Noen som krenkes eller generes av det antatt straffbare forhold.....	234

5.3.2.4 Allmennpreventive hensyn.....	235
5.3.3 Momenter tilknyttet personen	236
5.3.3.1 Adferd.....	236
5.3.3.2 Skyld	239
5.3.3.3 Alder	239
5.3.3.4 Tilstand	240
5.3.3.5 Historikk.....	240
5.3.3.6 En god tipser.....	241
5.3.3.7 Konsekvenser av straff	242
5.3.3.8 Individualpreventive hensyn	243
5.3.4 Momenter tilknyttet politiet	244
5.3.4.1 Styrt skjønn.....	244
5.3.4.2 Ressurser	246
5.3.4.3 Oppfatninger om lovbruddets straffbarhet eller straffverdighet	246
5.3.4.4 Omdømme.....	247
5.3.4.5 Forbindelse til antatt lovbrøyer	248
5.3.4.6 Lovbruddet retter seg mot politibetjentene eller deres arbeid.....	248
5.3.4.7 Andre momenter som kan virke inn på hvorvidt forfølgelse skjer.....	250
5.4 Politibetjentenes praksis sett i lys av rettslige rammer	252
5.4.1 Innledning.....	252
5.4.2 Momenter tilknyttet situasjonen	253
5.4.2.1 Innledning.....	253
5.4.2.2 Sannsynlighet for at det foreligger et straffbart forhold.....	253
5.4.2.3 Alvorlighet av antatt lovbrudd	256
5.4.2.4 Noen som krenkes eller generes av det antatt straffbare forhold.....	258
5.4.2.5 Allmennpreventive hensyn.....	259
5.4.3 Momenter tilknyttet personen	259
5.4.3.1 Innledning.....	259
5.4.3.2 Adferd.....	260
5.4.3.3 Skyld	262
5.4.3.4 Alder	262
5.4.3.5 Tilstand	263
5.4.3.6 Historikk.....	263
5.4.3.7 En god tipser.....	264

5.4.3.8 Konsekvenser av straff	265
5.4.3.9 Individualpreventive hensyn	266
5.4.4 Momenter tilknyttet politiet	266
5.4.4.1 Innledning.....	266
5.4.4.2 Styrt skjønn.....	266
5.4.4.3 Ressurser	267
5.4.4.4 Oppfatninger om lovbruddets straffbarhet eller straffverdighet	268
5.4.4.5 Omdømme.....	268
5.4.4.6 Forbindelse til antatt lovbrøyer	268
5.4.4.7 Lovbruddet retter seg mot politibetjentene eller deres arbeid.....	269
5.4.4.8 Andre momenter som kan virke inn på hvorvidt forfølgelse skjer.....	270
5.5 Kort oppsummering av funnene	272
6. Kompetanse og kvalitetssikring	
6.1 Innledning.....	273
6.1.1 Kompetanse og kvalitetssikring.....	273
6.1.2 Avgrensninger.....	274
6.1.3 Rettssikkerhet som omdreiningspunkt	274
6.1.4 Formål med kapitlet og veien videre.....	275
6.2 Fagkompetanse	275
6.2.1 Utdanning og veiledning	275
6.2.2 Oppøvelse av skjønn.....	276
6.2.3 Kunnskapsøking og -søking	277
6.3 Styring av skjønn.....	278
6.3.1 Innledning.....	278
6.3.2 Politibetjentens praksis - forhåndsstyring.....	279
6.3.3 Politibetjentenes praksis - måltall	279
6.4 Kvalitetssikring.....	280
6.4.1 Rettslige rammer for kvalitetssikring	280
6.4.2 Kvalitetssikring i patruljen eller av overordnet	281
6.4.3 Kvalitetssikring gjennom påtalemyndigheten	283
6.5 Kort oppsummering av funnene	284
7. Oppsummering og avsluttende betraktninger	
7.1 Innledning.....	285
7.2 Saksbehandling.....	285

7.2.1 Innledning.....	285
7.2.2 Utvelgelse og utredning	285
7.2.3 Informasjon	286
7.2.4 Begrunnelse.....	287
7.2.5 Notoritet.....	287
7.3 Inngripen og gjennomføring.....	289
7.3.1 Innledning.....	289
7.3.2 Inngripen	289
7.3.3 Middel.....	290
7.3.4 Eksponering	291
7.3.5 Makt	291
7.3.6 Håndjern	292
7.3.7 Varighet	293
7.4 Anmeldelse og annen forfølgelse.....	294
7.5 Kompetanse og kvalitetssikring.....	296
7.6 Forebygging som gjennomgående element.....	296
7.7 Avsluttende betraktninger	298
7.8 Veien videre.....	300
Litteraturliste.....	305
Vedlegg 1.....	310
Vedlegg 2.....	311
Vedlegg 3.....	312

Kapittel 1: Om avhandlingens emne og disposisjon

1.1 Avhandlingens emne: «Politi og skjønn» – en studie av politibetjentes skjønnsutøvelse i ordenstjeneste, sett i lys av rettslige rammer

1.1.1 Avhandlingens formål og sentrale problemstillinger

Jurister, så vel som mange andre, kan nok ha en tendens til å tro at det vi har regler for, også finnes i den virkelige verden.¹ De aller fleste vil nok være enige i at det er spesielt viktig at reglene som styrer politiets virksomhet etterlevs, ettersom politiet kan anvende inngripende midler overfor enkeltmennesker, herunder ved bruk av makt. Men er det slik at de momenter politibetjenter tillegger vekt ved beslutninger om myndighetsutøvelse samsvarer med det regelverk som styrer politiets virksomhet?

Formålet med avhandlingen er å klarlegge hvordan et utvalg politibetjenter kan utøve skjønn i ordenstjeneste, hvordan de rettslige rammer vedrørende disse valg er å forstå, hvordan politibetjentenes praksis forholder seg til disse rettslige rammer, samt hvilke implikasjoner dette kan ha for borgernes rettssikkerhet.

Avhandlingen bygger på et empirisk materiale, som skriver seg fra observasjon av et utvalg politibetjentes håndtering av reelle situasjoner, etterfølgende intervju som hovedsakelig omfatter deres håndtering av aktuelle situasjoner, samt deres dokumentasjon av aktuell myndighetsutøvelse, eksempelvis i form av rapporter eller registreringer i politiets datasystemer. Feltnotater og intervjuutskrifter utgjør hoveddelen av det empiriske materialet. Av hensyn til fremstillingen fremgår det ikke ved presentasjonen av hvert funn hvorvidt dette skriver seg fra observasjon, politibetjentenes uttalelser i forbindelse med observasjon eller intervju eller om det skriver seg fra dokumentstudier. Generelt kan likevel sies at beskrivelser av situasjoner dels skriver seg fra observasjon, og dels fra politibetjentenes fremstillinger under observasjon eller intervju. Sitat skriver seg i all hovedsak fra intervju, men det er også tilfeller der sitat skriver seg fra nedtegnelser under observasjon. Redegjørelse for hva som er registrert skriftlig i politiets systemer og rapporter, skriver seg i all hovedsak fra dokumentstudier.

Det understrekes at politibetjentene i de aller fleste situasjoner kan legge vekt på flere momenter når aktuelle vurderinger foretas og beslutninger treffes.² Dette synliggjøres ved at samme situasjon nevnes under presentasjonen av flere momenter. Skjønnsutøvelsen omfatter da også normalt en helhetsvurdering, hvor momentene kan trekke i ulik retning. Da formålet med avhandlingen er å få frem mangfoldet av de hensyn som kan tillegges vekt, presenteres likevel ett moment av gangen. Dette er også nødvendig for å kunne ta stilling til det enkelte moments saklighet. Det vil være tilfeller der det fremkommer hvilke(t) moment(er) som tillegges stor eller avgjørende vekt.

¹ Se om juristers holdning til samfunnsvitenskapene og behovet for empirisk kunnskap for å avdekke rettsanvenderes motivasjon i Eckhoff, 1984, s. 11

² Det samme finner Heivoll, vedrørende spørsmålet om forfølgelse, se Heivoll, 2017, s. 294

Ved beskrivelsen av det empiriske materialet, formulerer jeg det slik at politibetjentene **kan** legge vekt på aktuelt moment i sine skjønnsmessige vurderinger. Ved å anvende ordet **kan**, ønsker jeg å tydeliggjøre at politibetjenten som utøver skjønn i aktuell situasjon legger vekt på aktuelt moment, men at det empiriske materialet ikke gir grunnlag for å slå fast at vedkommende vil gjøre det samme i alle situasjoner, eller at alle politibetjentene vil vektlegge samme moment.

Gjennom observasjon og intervju får jeg tilgang til informasjon om forhold som kan ha betydning for aktuelle beslutninger politibetjentene fatter, men som aktuell politibetjent ikke nødvendigvis positivt gir uttrykk for at han eller hun kan tillegge vekt. Da disse momentene kan lede til at beslutninger får et annet innhold enn de ellers ville fått, tas momentene med i beskrivelsen av politibetjentenes praksis. Det fremgår av presentasjonen hvilke momenter politibetjentene positivt gir uttrykk for at de kan tillegge vekt, og hvilke momenter som i tillegg kan påvirke skjønnsutøvelsen.

Hovedfokus ved analysen av det empiriske materialet, er politibetjentenes skjønnsmessige vurderinger tilknyttet et utvalg beslutninger. Gjennom disse beslutningene utøves myndighet som kan innebære betydelige konsekvenser for den det angår, eksempelvis i form av begrenset bevegelsesfrihet, begrenset frihet, å bli utsatt for makt og påført mulig straffansvar. Det er av stor betydning for borgernes rettssikkerhet at de skjønnsmessige vurderinger politibetjenter foretar samsvarer med de rettslige rammer for vurderingene. Avhandlingen omhandler flere sentrale problemstillinger. For det første redegjøres det for aktuelle rettslige rammer vedrørende et utvalg områder innenfor politiets ordenstjeneste.³ Dernest avdekkes hvilke skjønnsmessige vurderinger politibetjentene foretar innenfor disse områdene, relatert til spørsmålene om

- saksbehandling, herunder informasjon, utredning, begrunnelse og notoritet⁴
- inngripen i en situasjon av ordensmessig karakter
- med hvilket middel det gripes inn, om aktuell person utsettes for eksponering, hvorvidt det brukes makt og håndjern, samt hvor lang varighet aktuell inngripen får⁵
- hvorvidt antatt straffbare forhold anmeldes eller forfølges på annen måte⁶

Deretter drøftes hvordan politibetjentenes skjønnsutøvelse forholder seg til de nevnte rettslige rammer. Videre redegjøres det for politibetjentenes fagkompetanse og den umiddelbare kvalitetssikring av deres myndighetsutøvelse.⁷ Fagkompetanse tas med fordi den antas å ha betydning for skjønnsutøvelsen. Kvalitetssikring inkluderes fordi den umiddelbare kontroll som gjennomføres før tjenestehandlingen er påbegynt, eller fullført, kan virke inn på aktuell beslutning.

De ulike vurderingstema behandles i fire kapitler, henholdsvis om saksbehandling (kapittel 3), inngripen og gjennomføring (kapittel 4), anmeldelse og annen forfølgelse (kapittel 5) og kompetanse og kvalitetssikring (kapittel 6).

Det empiriske materialet er styrende for omfanget av det juridisk-teoretiske materialet i avhandlingen. Det betyr at det som fremkommer i det empiriske materialet er avgjørende for hvilken

³ Disse områdene sammenfaller med aktuelle områder i det empiriske materialet

⁴ Se kapittel 3

⁵ Se kapittel 4. Selv om det riktignok kan være kort tid mellom inngripen og valg av middel, behandles disse adskilt da beslutningene faller etter hverandre i tid, og reguleres av ulike bestemmelser

⁶ Se kapittel 5

⁷ Se kapittel 6

juss som belyses, og denne jussen danner grunnlag for analysen av politibetjentenes praksis. Det inngår ikke i avhandlingens tema å løse tvilsomme rettslige spørsmål. Jeg baserer meg derfor i stor grad på allerede eksisterende rettslige fremstillinger.

Når det gjelder klarleggingen av de rettslige rammer for skjønnsutøvelsen, fokuseres det spesielt på hjemmelslovgivningen og dens formålsbetraktninger, aktuelle forvaltningsrettslige prinsipper (særlig kravene til legalitet, saklighet, likhet, nøytralitet og forsvarlig saksbehandling), samt de politirettslige krav om nødvendighet, herunder lempeligste middel som er tilstrekkelig og hensiktsmessig, samt forholdsmessighet og, ved makt, forsvarlighet. Prinsippene kommer til aktualitet flere steder, og for å unngå for mange gjentakelser, redegjøres det samlet for prinsippene her i innledningskapitlet. Herværende teoretiske fremstilling danner følgelig grunnlag for drøftelsen i de empiriske kapitlene. I tillegg kommer teori som presenteres i de ulike kapitler.

Datainnsamlingen ble gjennomført før straffeloven av 2005⁸ trådte i kraft. Ved henvisning til aktuelle bestemmelser vises det derfor både til straffeloven av 1902⁹ og straffeloven av 2005.

1.1.2 Empirisk rettsvitenskap

Arbeidet faller inn under det som benevnes som empirisk rettsvitenskap. Dette innebærer at forskningsobjektet omfatter både den normative verden og den reelle verden. Sentralt i den empiriske rettsvitenskap er å avdekke hvorvidt, og i så fall hvordan, gjeldende rett fungerer i praksis.¹⁰ Dette omtales også som juristenes retts sosiologi, eller spesiell retts sosiologi.¹¹ Man kan betrakte sosiologi som en hjelpevitenskap som setter en i stand til, i denne sammenhengen, å få grep på skjønnet. Den viser hvordan skjønnet virker, og gjør det mulig å konfrontere regler og praksis med hverandre. Juristene er opptatt av andre trekk ved håndhevelsen enn sosiologene, da deres interesser dels ligger på et mer generelt plan. For juristene er praksis særlig viktig ut fra indre kjennetegn, da juristene ønsker å få beskrevet argumentasjonen – eksempelvis hva forvaltningen tar hensyn til, hva som teller for den, hvilke oppfatninger den har av virkeligheten og av jussen.¹² Juristers empiriske forskning kan sikre kunnskap om virkeligheten som har relevans for rettslige eller rettspolitiske spørsmål.¹³ Empirisk rettsvitenskap kan således bidra med kunnskap som kan danne grunnlag for endringer av regelverket eller praksis.

Forskningen faller innenfor det som kalles profesjonsstudier. Som profesjonsstudium regnes forskning på en type yrker som utfører tjenester basert på teoretisk kunnskap ervervet gjennom spesialisert utdanning, samt hvor yrket har bestemte koblinger til høyere utdanning og forskning.¹⁴ Ettersom studien omhandler et utvalg politibetjentes rolle og arbeid, faller den også inn under profesjonssosiologien. Endelig omhandler studien politibetjentes praksis, hvilket gjør at den tilhører

⁸ Straffeloven av 20.mai 2005 nr. 28

⁹ Straffeloven av 22.mai 1902 nr. 10

¹⁰ Ervasti, 2000, s. 568 flg. Se også Eckhoff, 1985, s. 30–36. Min forskning antas å falle inn under det som omtales som «law and society» - juristenes retts sosiologi, se Ervasti, 2000 s. 574-575. Se om empiriske rettsstudier i Sandgren, 2009, s. 445 - 482

¹¹ Boe, 1989, s. 6 med videre henvisning til Aubert, Retts sosiologi 1968 s. 20-21

¹² Boe, 1989, s. 6

¹³ Eckhoff, 1985, s. 36

¹⁴ Molander, Terum, 2008, s. 13

det som omtales som politiforskning. Som politiforskning regnes studier der politiet er et sentralt tema i publikasjonen.¹⁵

1.1.3 Skjønnets rolle i politiets myndighetsutøvelse

Hva politiet har som oppgave, og hvordan disse oppgavene kan gjennomføres, er i utstrakt grad regelstyrt. Regelverket som tildeler politiet myndighet har et visst preg av vurderingspregede begrep, eksempelvis kan politiet gripe inn ved forstyrrelser av den «offentlig ro og orden» og anvende de midler som er «nødvendige» og «forholdsmessige», med makt om «nødvendig og forsvarlig», se politiloven¹⁶ §§ 7, 1.ledd nr. 1 og 6, 2.ledd og 4.ledd. Videre kan etterforskning innledes der det som følge av anmeldelse eller andre omstendigheter er «rimelig grunn» til å undersøke om det foreligger et straffbart forhold som forfølges av det offentlige, jf. straffeprosessloven¹⁷ § 224, 1.ledd. Å klarlegge innholdet i slike skjønnspregede ord forutsetter en tolkning av rettskildene, og omtales som det lovbundne skjønn.

Dernest er hoveddelen av det regelverket som tildeler politiet myndighet utformet slik at myndighet **kan** anvendes når visse vilkår er oppfylt, se eksempelvis de polisiære inngrepsbestemmelser i politiloven §§ 7 - 10 og de straffeprosessuelle tvangsmidler i straffeprosessloven del 4. Her åpnes et rom for skjønn, hvor vurderingen omhandler hvorvidt en avgjørelse skal treffes eller ikke, og hva den skal gå ut på. Dette omtales her som det diskresjonære skjønn. Denne formen for skjønn omtales også som «kan»-skjønn eller «det frie skjønn», men forvaltningen står aldri helt fritt i disse spørsmål og betegnelsen er derfor misvisende. Regelverket danner nemlig rammer for også disse vurderingene. I nyere høyesterettspraksis brukes også begrep som forvaltnings- eller hensiktsmessighetsskjønn om denne formen for skjønn.¹⁸

I tillegg til det lovbundne og diskresjonære skjønn, må det ved vurderingen av myndighetsutøvelse fortløpende tas stilling til foreliggende faktum, herunder bevisverdien av dette, hvorvidt dette er tilstrekkelig til å utøve myndighet eller om det må foretas ytterligere utredning. Dette omtales som faktumskjønn.¹⁹ Å ta stilling til om det er grunn til frykt for ordensforstyrrelser, jf. politiloven § 7, 1.ledd nr. 1, eller om det er fare for at en person på grunn av beruselse ikke er i stand til å ta vare på seg selv, jf. politiloven § 9, 1.ledd, kan tjene som eksempel på det.

Det er et særtrekk ved politiyrket at den enkelte politibetjent, innenfor de rammer som lovgivningen setter, må utvise skjønn i en rekke situasjoner.²⁰ Skjønnsutøvelse kan representere en utfordring for rettssikkerheten fordi skjønn ikke er så tydelig regulert, og motstridende hensyn kan gjøre seg gjeldende. På den ene siden står politiets behov for å gripe inn i en situasjon og løse et oppdrag, gjerne i form av spontane handlinger, mens vi på den annen side har privatpersoners interesse i ikke å bli utsatt for inngrep. Det utøves faktumskjønn, lovbundet skjønn og diskresjonært skjønn mer eller mindre kontinuerlig i politiets ordenstjeneste.

Skjønnspreget er for øvrig et fellestrekk ved profesjoner. Profesjonelt arbeid beskrives nettopp ofte som skjønnsbasert. Det handler om en type praksis som anvender generell kunnskap, nedfelt i

¹⁵ Høigård, 2005, s. 3

¹⁶ Politiloven av 4.august 1995, nr. 53

¹⁷ Straffeprosessloven av 22.mai 1981 nr. 25

¹⁸ Eckhoff, Smith, 2014, s. 361. Se om hvor fritt det frie forvaltningsskjønnet er i Boe, 1981

¹⁹ Se eksempelvis Andenæs, 2009, s. 161

²⁰ Ot.prp.nr 22 (1994-1995), punkt 1.2.1

handlingsregler, på enkelttilfeller, og hvor skjønn inngår som en nødvendig del.²¹ Regelverket som regulerer politiets virksomhet er nettopp å anse som generelle handlingsregler som brukes på enkelttilfeller, hvor det ved skjønnsutøvelsen er viktig at den enkelte politibetjent har et klart verdimesig fundament.²² Et formål med å lovfeste målet for politiets virksomhet gjennom politiloven, var å klargjøre politiets verdimesige grunnlag.²³ Sentralt i avhandlingens tema er nettopp å avdekke hvordan et utvalg politibetjentes dømmekraft forholder seg til de rettslige rammer. Se mer om rettssikkerhetsperspektivet nedenfor.

Jeg har valgt å ha hovedfokus på å kartlegge, beskrive og analysere politibetjentenes diskresjonære skjønn, men det er tilfeller der politibetjentenes faktumskjønn og forståelse av skjønnsmessige begrep behandles tilsvarende.

1.1.4 Rettssikkerhetsperspektivet

Det fremgår av politiloven § 1, 2.ledd at politiet gjennom forebyggende, håndhevende og hjelpende virksomhet skal være et ledd i samfunnets samlede innsats for å fremme og befeste borgernes rettssikkerhet, trygghet og alminnelige velferd for øvrig. Myndighetsrollen er ikke noe mål i seg selv, men kun et redskap for å trygge sikkerheten og velferden i samfunnet.²⁴

Rettssikkerhet er intet entydig begrep, og brukes til dels meget forskjellig. Når det gjelder forvaltningsområdet, er det imidlertid enighet om at begrepet blant annet inneholder beskyttelse mot overgrep og vilkårlighet fra myndighetenes side, mulighet for å kunne forutberegne sin rettsstilling, samt forsvare sine interesser. I dette ligger krav til forvaltningsorganets saksbehandling og regelbinding ved utøvelse av myndighet.²⁵ Begrepet anses også å omfatte vern om den personlige integritet og sikkerhet, det vil si beskyttelse mot fysiske anslag mot den enkeltes liv, helse og eiendom. Videre inngår gjerne retten til å få være i fred, og ikke bli plaget av andre, samt rettsvern, hvilket innebærer at den enkelte får det det vedkommende har rettslig krav på, og ikke blir utsatt for vilkårlighet eller usaklighet.²⁶

Rettssikkerhet kan betraktes i et forvaltningsorganperspektiv (her politiperspektiv) og et publikumsperspektiv. De innholdskomponenter i rettssikkerhetsbegrepet som er nevnt ovenfor medfører forpliktelser for myndighetsorganet (her politiet) og gir rettigheter for den hvis inngripen rettes mot. Politiet vil i slike sammenhenger være et pliktsubjekt, og publikum et rettighetssubjekt. Etersom tema her er politiets skjønnsutøvelse i forbindelse med myndighetsutøvelse, finner jeg det naturlig å ha hovedfokus på dets plikter ved analysen av de hensyn politibetjentene kan tillegge vekt ved de nevnte vurderingstema.

Tidligere ble det trukket relativt snevre rammer for offentlige myndigheters adgang til å gripe inn overfor borgerne. Samtidig med at forvaltningens virksomhet har økt i både omfang og allsidighet, har det vært en markert tendens i lovgivningen til å gi friere spillerom for forvaltningens skjønn. Selv om denne utviklingen har vært nødvendig, blant annet for at det offentlige skal kunne løse sine

²¹ Grimen, Molander, 2008, s. 179

²² Ot.prp.nr 22 (1994-1995), punkt 1.2.1

²³ Ot.prp. nr 22 (1994-95), s. 13, hvor det også fremkommer at rettssikkerhet for den enkelte, sammen med vern om samfunnsinteresser og service og hjelp til befolkningen, er sentrale behov politiet skal tilfredsstill

²⁴ Ot.prp.nr.22 (1994-1995), punkt 1.2.1

²⁵ Eckhoff, Smith, 2014, s. 56 flg

²⁶ Auglend, Mæland, 2016, s. 261-262

oppgaver effektivt, har det klart sine betenkelige sider. Den enkeltes rettsstilling kan oppleves som usikker og forutberegneligheten i myndighetsutøvelsen som uviss. Videre kan det være fare for myndighetsmisbruk eller forskjellsbehandling. Spørsmålet om å trygge borgernes rettsikkerhet og rettsvern er dermed kommet sterkt i fokus.²⁷ For politiets del har derimot reguleringen av det polisære myndighetsområde gått fra en sedvanerettslig fullmakt til å treffe nødvendige tiltak, den såkalte generalfullmakten,²⁸ til å bli underlagt en regulering der visse vilkår må være oppfylt for inngripen og visse hensyn må tas ved valg av middel. Et formål med lovfesting av målet for politiets virksomhet, var å klargjøre politiets verdimeslige grunnlag.²⁹ Gjennom lovfesting, tydeliggjøres politiets oppgaver, herunder hva som kan tillegges vekt ved vurderingen av inngripen, middel og gjennomføring. Likevel er skjønnsrommet betydelig, og de samme bekymringer for manglende forutberegnelighet, myndighetsmisbruk eller forskjellsbehandling som gjelder ellers i forvaltningen, er aktuelle også på politiets virkefelt.³⁰

Som det vil fremkommer av spesielt kapittel 4, representerer en betydelig del av de midlene politiet kan benytte seg av, inngrep i borgernes rettssfære. Med inngrep menes hovedsakelig myndighetsutøvelse der noen må yte, unnlate eller tåle noe, se nærmere definisjon nedenfor under punkt 1.1.5.3. Beslutningene må ofte treffes raskt, og med begrenset tilfang på sikker og entydig informasjon.³¹ Ved noen av disse inngrepene er integritetskrenkelsen omfattende. Bevegelsesfriheten begrenses når en person får pålegg om å holde seg unna et bestemt område en bestemt periode (bortvisningspålegg), og friheten berøves der en person innbringes eller pågripes. Disse interessene er beskyttet gjennom lovverket, herunder den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK).³² Hvorvidt politibetjentene griper inn i situasjoner, og på hvilket nivå dette skjer, har følgelig stor betydning for den enkelte. Dersom personen motsetter seg aktuell tjenestehandling, kan han eller hun utsettes for maktanvendelse fra politiets side. Også avgjørelsen av hvorvidt et antatt straffbart forhold forfølges ved etterforskning og anmeldelse, kan ha stor betydning for den enkelte, da slik forfølging representerer innledningen til, og grunnlaget for, eventuelt straffansvar.

Det er også slik at personen hvis ordensmessige tiltak og inngrep rettes mot, ofte vil være i en tvangssituasjon, hvor vedkommende må forholde seg til det politiet bestemmer. Ikke sjelden er det også slik at vedkommende er i en utsatt posisjon, eksempelvis som følge av ruspåvirkning, ressursmangel og stigma.

I et rettsikkerhetsperspektiv er det derfor sentralt at de hensyn politibetjenter tillegger vekt ved utøvelsen av politimyndighet kan knyttes til formålet med politiets virksomhet, politiets oppgaver og de konkrete krav regelverket stiller. Når man med rettssystemets hjelp gjør inngrep i mange menneskers rettigheter, og påvirker deres liv på en omfattende måte, er det nødvendig å forstå

²⁷ Auglend, Mæland, 2016, s. 164

²⁸ Ot.prp. nr.22 (1994-1995), punkt 2.3

²⁹ Ot.prp. nr.22 (1994-1995), punkt 1.2.1

³⁰ Se om bekymringer for politibetjentenes utvelgelseskriterier i Gjerdrum, 1977

³¹ Auglend, Mæland, 2016, s. 640

³² Den europeiske menneskerettskonvensjon av 4.november 1950, EMK, gjelder som norsk lov, og har forrang dersom det foreligger motstrid med annen norsk lovgivning, jf. menneskerettsloven §§ 2 og 2 og politiloven § 3 (menneskerettsloven av 21.mai 1999 nr. 30). Se mer om aktuelle rettigheter i kapitlet om inngripen og gjennomføring

hvordan systemet fungerer, hvilke effekter det har og hvor omfattende det er på gressrotnivå.³³ Først ved en undersøkelse av praksis er det mulig å se om de hensyn politibetjentene tillegger vekt er i samsvar med de interesser og verdier som skal ivaretas gjennom de rettslige rammer.³⁴ Dette kan forskningen min gi noen svar på.

1.1.5 Definisjoner

1.1.5.1 Politibetjent

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

1.1.5.2 Ordenstjeneste

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

Det finnes ikke noen entydig definisjon av ordenstjeneste, men her er det spesielt fokus på det å beskytte person, eiendom og fellesgoder, opprettholde, og gjenopprette, ro, orden og sikkerhet, yte hjelp ved fare, forebygge og stanse lovbrudd, samt foreta den innledende del av straffefølgningen, jf. politiloven §§ 2, nr. 1 – 4 og 7, 1.ledd nr. 1 - 3. De etterforskningsiltak som gjøres umiddelbart etter at et antatt straffbart forhold er begått (eksempelvis sporsikring og avhør, samt iverksettelse av eventuelle tvangsmidler), kalles gjerne «straksetterforskning» eller «politiarbeid på stedet».³⁵ Ordenstjenesten er i stor grad hendelsesstyrt, og med et slikt mangfold av oppgaver er ordenstjenesten generalistenes domene.

1.1.5.3 Inngrep

Med inngrep menes her myndighetsutøvelse der noen må yte, unnlate eller tåle noe. Dette kan skje både i form av rettslige vedtak og faktiske handlinger.³⁶ Det er snakk om beslutninger som fattes, eller handlinger som foretas, under utøvelse av offentlig myndighet, og er av en slik art at de virker bestemmende for en persons rettigheter eller plikter, jf. definisjonen av enkeltvedtak, jf. forvaltningsloven³⁷ § 2, 1.ledd bokstav b jf. bokstav a.

Som aktuelle inngrep ved politiets ordenstjeneste er individuelle påbud og forbud, eksempelvis anholdelse, visitasjon, bortvisning, fjerning og innbringelse av person, samt ta noe eller noen i forvaring.

³³ Ervasti, 2000, s. 579

³⁴ Gjerdrum påpeker behovet for empiriske undersøkelser for å få kunnskap om hvordan politiet velger ut hvilke straffbare handlinger det reageres mot, se Gjerdrum, 1977

³⁵ Fra 2016

³⁶ Eckhoff, Smith, 2014, s. 354-355

³⁷ Forvaltningsloven av 10.februar 1967

Politiet kan også gi opplysning og råd, hvilket har karakter av veiledning og dermed ikke anses som inngrep. Her kan mottakeren selv velge om han eller hun vil følge politibetjentens anmodning. For politiets del, faller innenfor den alminnelige handlefrihet å henvende seg til folk, snakke med dem, og gi dem opplysning og råd.

De ulike midler, og hvilke som er av en slik karakter at de krever hjemmel, behandles nærmere i kapitlet om inngripen og gjennomføring, punkt 4.3.1.

Det understrekes at jeg med inngrep ikke mener det samme som inngripen, eller å gripe inn. Inngripen og gripe inn betyr imidlertid det samme.

1.1.5.4 Myndighetsutøvelse og makt

Med myndighetsutøvelse menes beslutninger som forvaltningsorganet, her politiet, treffer, hvis rettmessighet avhenger av materiell og formell kompetanse. Det materielle kompetansegrunnlag angir hva som kan bestemmes under hvilke omstendigheter, mens det formelle kompetansegrunnlag angir hvorvidt politiet er rette myndighet. Hovedfokus i dette arbeidet er på politiets materielle kompetansegrunnlag, som også gjerne omtales som hjemmel. I ordenstjenesten vil eksempelvis det å gi bortvisningspålegg, visitere eller innbringe en person anses som myndighetsutøvelse.

Myndighetsutøvelse kan under visse omstendigheter skje ved bruk av makt, med det skjer bare i et begrenset omfang.³⁸

Makt er i politiinstruksen³⁹ § 3-2, 2.ledd definert som fysiske inngrep mot person, og mot fast eller rørlig eiendom i tilfelle der denne eiendom blir påført skade.⁴⁰ Et utvidet maktbegrep kan også omfatte det som gjerne kalles symbolsk og verbal makt, i form av politiets synlige tilstedeværelse, råd, opplysning, pålegg eller advarsel.⁴¹ I denne avhandlingen anvendes en snever betydning av begrepet makt.

Bruk av fysisk makt er i utgangspunktet straffbart, jf. straffeloven 1902 §§ 228 flg./straffeloven 2005 §§ 271 flg., men politiet kan anvende makt der det er nødvendig og forsvarlig, jf. politiloven § 6, 4.ledd, samt i nødvergesituasjoner jf. straffeloven 1902 § 48, 3.ledd/straffeloven 2005 § 18, 2.ledd.⁴²

Maktanvendelse, herunder bruk av håndjern, behandles grundigere i kapitlet om inngripen og gjennomføring, henholdsvis punkt 4.5 og 4.6.

1.1.5.5 Rettsregler og rettsprinsipper

Med rettsregler menes det ferdigtolkede produkt av relevante rettskilder, herunder ved anvendelse av alminnelige fortolkningsprinsipper.⁴³

³⁸ Lagestad, 2008, s. 299-301. Det samme finner jeg, se kapitlet om inngripen og gjennomføring, punkt 4.5, om makt

³⁹ Politiinstruksen av 22.juni 1990 nr. 3963

⁴⁰ I politilovens forarbeider defineres likeledes makt som tvangsmessige fysiske inngrep mot person eller eiendom, jf. Ot.prp. nr 22 (1994-95), del III, punkt 2.5

⁴¹ Lohne Lie 2010, s. 55

⁴² Høyesterett har ved avgjørelser inntatt i Rt. 2007 s. 1172, Rt. 2007 s. 1473 og Rt. 2008 s. 696 avgjort at maktanvendelsen ved pågripelser skal vurderes etter normene i straffeloven 1902 § 48, 3.ledd (tilsvarende straffeloven 2005 § 18, 2.ledd), men at de prinsipper for maktanvendelse som fremgår av politiloven § 6, 2. og 4.ledd står sentralt i vurderingen av om det anvendte makt er «ubetinget utilbørlig» (tilsvarende «ikke går åpenbart ut over hva som er forsvarlig» i straffeloven 2005 § 18, 2.ledd, bokstav c)

Betegnelsen rettsprinsipp⁴⁴ er ikke klart definert, men kan omfatte alt fra minimumsvarianten hvor det uttrykker en sammenfatning av enkeltregler eller avgjørelser med hovedsakelig et pedagogisk formål, til grunnleggende forutsetninger for en demokratisk rettsstat.⁴⁵

Her brukes begrepet rettsprinsipp i tre ulike betydninger. For det første brukes det om lovfestede regler, eksempelvis legalitetsprinsippet, jf. Grunnloven § 113, likhetsprinsippet i Grunnloven § 98, 1.ledd og forholdsmessighetsprinsippet i politiloven § 6, 2.ledd. Dernest brukes det som sammenfatninger av rettsregler, eksempelvis saklighetsprinsippet. Saklighetsprinsippet er riktignok kommet til uttrykk i loven, eksempelvis politiloven § 6, 3.ledd, men gjelder ellers generelt innenfor forvaltningsretten. Endelig brukes begrepet prinsipp om noen verdier og hensyn som ligger til grunn for utforming og fortolkning av regelverket, eksempelvis forutberegnelighet, opportunitet og forsvarlig saksbehandling. Ulovfestede prinsipp anses her som tungtveiende reelle hensyn.⁴⁶ Reelle hensyn og rettsprinsippenes rettskildemessige tilhørighet og vekt behandles i metodekapitlet, punkt 2.5.

1.1.6 Avgrensninger

Prosjektet omfatter i all hovedsak et utvalg politibetjentes skjønnsutøvelse ved ordenstjeneste i det offentlige rom.⁴⁷ Anledningen til å gjennomføre observasjon i det private rom er sterkt begrenset, og velges derfor bort.

Det empiriske materialet skriver seg fra tolv politibetjentes praksis, og kan følgelig ikke danne grunnlag for generalisering.

Studien omhandler den ordinære ordenstjeneste, det vil si den polisiære førstelinjetjenesten, hvor ordinær polisiær virksomhet og noe straksetterforskning (også kalt politiarbeid på stedet) inngår. Ulykker, skarpe oppdrag og mer alvorlig kriminalitet faller utenfor prosjektet.

Forskningsobjektet er politibetjentene. Det innebærer at de formeninger personen hvis tiltak og inngrep rettes mot måtte ha, i hovedsak faller utenfor. Likevel vises det i en del tilfeller til hva disse, og andre publikummere, gir uttrykk for vedrørende politibetjentenes håndtering av situasjonen.

Avhandlingens problemstilling begrenser seg til politibetjentenes skjønnsutøvelse i forbindelse med valg om å anvende myndighet eller la det være, knyttet til forskningsspørsmålene nevnt under punkt 1.1.1. Det handler om deres vurderinger «der og da», og eventuell kvalitetssikring/korrigerende før myndighetsutøvelsen påbegynnes eller er fullført. Eventuell overprøving av beslutningene i ettertid faller utenfor.

1.2 Motivasjon for å skrive om temaet

Jeg har siden 1999 undervist i blant annet strafferett, straffeprosess, forvaltningsrett og ordensjuss ved Politihøgskolen. Ved en del anledninger har det kommet uttalelser fra politifaglærere,

⁴³ Se mer om dette i kapitlet om metode, punkt 2.5

⁴⁴ Se mer om rettsprinsipp i Dalberg-Larsen, 2004, s. 11-48, 33, Fredriksen, 2011, s. 38 flg

⁴⁵ Graver, 2006, s. 193

⁴⁶ Se mer om rettsregler og prinsipper i Eckhoff, Smith, 2014, s. 43-44

⁴⁷ Myndighetsutøvelse på privat område faller således utenfor. Det empiriske materialet inneholder imidlertid noen få uttalelser gitt under observasjon på offentlig sted, eller intervju, vedrørende hendelser på privat område. Noe av dette er tatt med, og vil fremgå av beskrivelsen

politibetjenter og politistudenter som tyder på at det ute i etaten råder en oppfatning om at den rettslige regulering er underordnet i ordenstjenesten, og at skjønnsutøvelse er løsrevet fra det rettslige. Det kommer uttalelser om at sunn fornuft og magesfølelse i stor grad styrer skjønnsutøvelsen. Studenter forteller at de i praksisåret har fått beskjed om å glemme det de har lært på skolen, for det er noe annet som gjelder i praksis. De forteller også at de har møtt på holdninger om at regelverket er til hinder for den gode tjenestehandling, herunder både det å være effektiv og kunne være et medmenneske. En erfaren politifaglærer uttaler ved flere tilfeller: «Spør tjenestemannen ute på gata hva som styrer hans arbeid, og han svarer: Sunn fornuft!» En forskerkollega ved Politihøgskolen får høre fra en politibetjent: «Man kan fint klare seg i dette yrket uten en eneste paragraf. Det hele går på sunt bondevett.»⁴⁸

Dette har gjort meg nysgjerrig på hvordan politibetjenter utøver myndighet, herunder hvilke hensyn de kan tillegge vekt ved myndighetsutøvelsen, samt hvordan dette forholder seg til de rettslige rammer. Og selv om senere års uttalelser fra politibetjenter, politilærerkolleger og politistudenter som har vært ute i praksis kan tyde på holdningsendringer, er denne undringen den initierende anledning til at jeg setter i gang dette forskningsprosjektet.⁴⁹

Regelverket har som formål å regulere adferd, samt løse konflikter. For at regelverket skal kunne fylle sin funksjon, er det viktig med kunnskap om hva som skjer i praksis, jf. det som er nevnt ovenfor under punkt 1.1.4. Det finnes ikke mange undersøkelser av en slik art om denne,⁵⁰ selv om det også innenfor rettsvitenskapen er behov for kunnskap om hvordan regelverk og skjønn forvaltes. Undersøkelser som avdekker sprik mellom regelverket og praksis, samt årsaker til slik sprik, kan danne grunnlag for en nødvendig endring av regelverket eller praksis.⁵¹ Hvorvidt undersøkelsen avdekker behov for endringer, kommer jeg tilbake til i avslutningskapitlet.

1.3 Rettssikkerhet som teoretisk ramme

1.3.1 Innledning

Avhandlingens omdreiningspunkt er rettssikkerhet. Som ovenfor nevnt, er fokus her på vern av borgerne mot overgrep og vilkårlighet fra politiets side, den enkeltes anledning til å forutberegne sin rettsstilling og kunne forsvare sine interesser, samt samfunnets vern mot lovbrystere.

Prinsippene om legalitet og forsvarlig saksbehandling, herunder krav til saklighet, likhet, objektivitet, kontradiksjon, effektivitet, hensynsfullhet og opportunitet kan *verne mot overgrep og vilkårlighet* fra myndighetens side. For politiet utdypes kravet til legalitet med prinsippene om nødvendighet av inngripen, herunder bruk av lempeligste middel, samt forholdsmessighet og, ved maktanvendelse, forsvarlighet, jf. politiloven § 6, 2. og 4.ledd. Kravet til saklighet og objektivitet, fremgår av politiloven § 6, 3.ledd. Se mer om disse nedenfor, punkt 1.3.3 og 1.3.4.

⁴⁸ Aas, 2009, s. 151

⁴⁹ Se Zahle, 2007, s. 16

⁵⁰ Se likevel Bratholm, 1957, Midtbøe, 1960, Benneche, 1967, Boe, 1979, Støkken m fl 1981, Brinkmann, Eckhoff, 1986, Molven, Vetvik, 1986, Bratholm, Stridbeck, 1998, Andenæs, Skre, 1990, Eckhoff, Graver, 1991, Lemann Kristiansen, 2001

⁵¹ Om nødvendigheten av en samfunnsvitenskapelig tilnærming, se Eckhoff, 1985, s. 35-36

Gjennom informasjon og et klart og tilgjengelig regelverk, som ikke overlater for mye til forvaltningens skjønn, kan den enkeltes anledning til å *forutberegne sin rettsstilling* ivaretas.⁵² Dette behandles nærmere nedenfor under punkt 1.3.5.

Kravet om kontradiksjon, og dels i retten til å få overprøvd forvaltningsorganets avgjørelse, se eksempelvis forvaltningsloven § 28, 1. ledd kan bidra til den enkeltes interesse i å kunne *forsvare sine interesser*. Kontradiksjon berøres her i liten grad, da det empiriske materialet viser at den hvis inngripen rettes mot i all hovedsak får anledning til å uttale seg før det besluttes hva som videre skal skje med vedkommende. Det faller utenfor avhandlingens tema å behandle overprøvelse av politibetjentenes myndighetsutøvelse i form av klage eller anmeldelse, men i kapitlet om kompetanse og kvalitetssikring behandles den umiddelbare kvalitetssikring av politibetjentenes beslutning. I kapitlet om saksbehandling behandles også i hvilken grad det er notoritet på politibetjentenes beslutninger, hvilket kan være en forutsetning for en reell overprøvelse av disse.

Den strafferettslige, polisiære og straffeprosessuelle lovgivning har, blant annet lovverk, som formål å *verne samfunnet vern mot lovbrøyttere*. Her fremgår hvilke interesser som er beskyttet, når politiet kan gripe inn, hvordan lovbrøyttere skal forfølges, samt hvordan det kan reageres mot lovbrudd. Preventive hensyn er fremtredende i denne lovgivningen. Dette berøres i kapitlene om saksbehandling, inngripen og gjennomføring, samt anmeldelse og annen forfølgelse.

Nedenfor redegjøres det for grunnleggende krav til offentlig myndighetsutøvelse – «the rule of law», samt aktuelle prinsipper som kan være egnet til å ivareta rettsikkerheten.

1.3.2 Grunnleggende krav til offentlig myndighetsutøvelse – «the rule of law»

I en demokratisk rettsstat er det en grunnleggende forutsetning at statlige organ, herunder politiet, opptrer i samsvar med «the rule of law». «The rule of law» innebærer blant annet at politiet må styres av lov og kunne holdes ansvarlig i forhold til loven, samt at lovverkets innhold ivaretar grunnleggende menneskerettigheter. Det oppstilles i så måte tre grunnleggende krav om at det skal treffes en **riktig avgjørelse**, at prosessen er **tillitvekkende og hensynsfull**, samt at prosessen skal være **rask og effektiv**.⁵³

I *riktig avgjørelse* ligger at virksomhetens prosess-system må være innrettet slik at det i størst mulig grad sikrer at det treffes en riktig avgjørelse.⁵⁴ Saksbehandlingsreglene representerer prosess-systemet, og har som formål å sikre rettsriktige avgjørelser. Med rettsriktig avgjørelse forstås her en avgjørelse som innholdsmessig samsvarer med det som er rettslig korrekt, eller i alle fall kan forsvares rettslig. Politibetjentenes saksutredning, bevisvurdering, informasjon, begrunnelse og notoritet behandles i kapittel 3 om saksbehandling.

⁵² Utfordringen med å skape et regelverk som er tilstrekkelig detaljert til at den vanlige borger skal kunne sette seg inn i gjeldende rett, er at det bli svært omfattende. Med et omfattende regelverk oppstår risikoen for at det blir uoversiktlig, og dermed utilgjengelig. Å gi klare regler, samtidig som regelverket er tilgjengelig, er således en utfordring. Reglene om forvaltningens veiledningsplikt, jf. forvaltningsloven § 11, kan avhjelpe borgernes behov for kunnskap om regelverket, hvoretter de kan forutberegne de ulike alternativ som måtte foreligge

⁵³ Myhrer, 2014, s. 83-85

⁵⁴ Myhrer, 2014, s. 84

Når det gjelder politiet, søkes at prosessen skal være *tillitvekkende og hensynsfull* sikret gjennom en rekke bestemmelser. Politiretten bygger på et prinsipp om minste mulige inngripen, det såkalte subsidiaritetsprinsippet, jf. politiloven § 6, 2.ledd. I dette ligger at inngripen skal skje på lavest mulig nivå, med de lempeligste midler. Hensynsfullhet viser seg også i politiets plikt til å opptre med omtanke for den enkeltes integritet, jf. politiloven § 6, 3.ledd, samt være rolig, behersket og høflig, og ikke la seg provosere eller bruke upassende uttrykk, jf. politiinstruksen § 5-2. At politiet bare skal anvende den makt som er nødvendig og forsvarlig, jf. politiloven § 6, 4.ledd, og at pågripelse skal skje så skånsomt som forholdene tillater, jf. straffeprosessloven § 178, 1.ledd, er også med på å fremme tillit og hensynsfullhet. Kravene om en tillitvekkende og hensynsfull prosess, henger nært sammen med kravet om riktig avgjørelse, men de kan stride mot hverandre.⁵⁵ Går politiet frem på en måte som er ulovlig, kan rette gjerningsperson tas, men prosessen vil være lite tillitvekkende for politiet. De hensyn politibetjentene kan tillegge vekt ved valg om eksempelvis inngripen, middel, makt, anmeldelse og annen forfølgelse, behandles i henholdsvis kapittel 4 om inngripen og gjennomføring og kapittel 6 om anmeldelse og annen forfølgelse.

I kravet til *rask og effektiv* prosess ligger blant annet at saksbehandlingen skal skje uten ugrunnet opphold, se eksempelvis forvaltningsloven § 11 a. Å samle inn så mye faktum som mulig, så raskt som mulig, vil bidra til en rask og effektiv prosess. I ordenstjenesten er det ofte slik at det haster å komme frem til en avgjørelse. Det kan eksempelvis være fare for noens liv og helse der slåssing pågår, eller der en noen er så overstadig beruset at de ikke er i stand til å gjøre rede for seg. Det kan også haste med å treffe en avgjørelse der aggressive og rusede personer skaper ordensforstyrrelser. At politiet også i slike situasjoner skal sikre en riktig avgjørelse og opptre på en tillitvekkende og hensynsfull måte, kan forsinke fremdriften.

Jo lenger tid det tar fra en hendelse skal ha skjedd, til informasjon om den innhentes, desto vanskeligere vil det normalt være å få tilgang til pålitelig informasjon. Selv med god ressurstilgang kan det ta tid, og by på utfordringer, å finne ut av og ta stilling til hvilket faktum som kan legges til grunn. Der politiet eksempelvis kommer til et sted hvor det skal ha skjedd en slåsskamp, er det ikke sjelden at de involverte og vitner har ulike fremstillinger av hva som har skjedd. På kvelds- og nattestid i helgene er de involverte gjerne ruset, hvilket kan redusere evnen til å få med seg det som skjer, og ikke minst formidle det videre til politiet.

Det kan ta tid å finne ut hvilket faktum som kan legges til grunn, hvilket kan gå på bekostning av kravet til raskhet og effektivitet.

Som nevnt, behandles saksutredningen i kapitlet om saksbehandling.

Grunnkravene kan komme i konflikt med hverandre, og kanskje finnes det ikke noe område hvor disse kan oppfylles fullt ut. De konkrete regler er i større eller mindre grad et kompromiss mellom disse ideelle grunnkravene. Et gjennomgående trekk er at hensynet til effektiv myndighetsutøvelse har fått større gjennomslagskraft på det polisiære området enn innen etterforskning og straffeforfølgning, hvor hensynet til rettsikkerheten i større grad preger reglene.⁵⁶

Når kravene står i strid med hverandre, må man avveie dem mot hverandre for å finne ut hvilken løsning som samlet sett er å foretrekke. Dette behandles nærmere i metodekapitlet, punkt 2.5. I

⁵⁵ Myhrer, 2014, s. 84

⁵⁶ Myhrer, 2014, s. 85

utgangspunktet er det en politisk oppgave å ta stilling til hvilke krav eller verdier som skal prioriteres, men ettersom sentrale verdier preger rettssystemet vårt, blir det også en oppgave for rettshåndheverne å ta standpunkt ved verdikollisjoner.⁵⁷

1.3.3 Legalitet og politirettlige prinsipp om nødvendighet, forholdsmessighet og forsvarlighet

Det norske rettssystem bygger på folkesuverenitetsprinsippet, hvor ideen er folket selv gir lover gjennom folkevalgte representanter på Stortinget, jf. Grunnloven § 49. Et sentralt element i rettsstatstanken er at forvaltningen skal være bundet av regler når den treffer vedtak som er bestemmende for enkeltpersoner eller andre rettssubjekter, jf. Grunnloven § 2.⁵⁸ Staten styres av lov, jf. også rettsstatskravet «the rule of law» som behandlet ovenfor. Legalitetskravet har sammenheng med maktfordelingen mellom den lovgivende, utøvende og dømmende makt, og utgjør en sentral del ved rettsstaten.⁵⁹

I følge **legalitetsprinsippet**, må myndighetens inngrep overfor den enkelte ha hjemmel i lov, jf. Grunnloven § 113. Som ovenfor nevnt, punkt 1.1.5.3, menes med inngrep at noen må yte, tåle eller unnlate noe. Myndighetene kan følgelig ikke pålegge borgerne byrder, frata eller begrense deres rettigheter uten lovhjemmel.⁶⁰ Tiltakets art, innhold og konsekvenser er viktige vurderingstema ved avgjørelsen av om det foreligger et inngrep som krever hjemmel i lov. Både rettslige vedtak og faktiske handlinger omfattes av kravet til legalitet.⁶¹ En rekke av de midler politiet kan benytte seg av, er av en slik inngripende karakter at hjemmel kreves. Det være seg tiltak for å opprettholde ro, orden og sikkerhet, og forfølgelse av straffbare forhold. En person får eksempelvis pålegg om å forlate offentlig sted eller blir innbrakt etter en ordensforstyrrelse. Personens rett til å bevege seg fritt begrenses ved et slikt pålegg, og ved innbringelse fratras vedkommende sin frihet. Det polisiære hjemmelsgrunnlag ligger som nevnt hovedsakelig i politiloven, hvoretter vilkår for inngripen, valg av middel og gjennomføring fremkommer.

Kravet om lovhjemmel er ikke forstått slik at alle vedtak som kravet omfatter må være gitt i selve loven. Det er normalt tilstrekkelig at bestemmelsen er gitt i medhold av loven, eksempelvis i forskrifts form.⁶² En aktuell forskriftsbestemmelse av inngripende karakter er politiinstruksen § 3-2, 3.ledd, der vilkårene for bruk av håndjern fremkommer. Politiinstruksen er gitt i medhold av politiloven § 29.

At kompetanse er nødvendig for å treffe rettslig bindende beslutninger, er et sikkert utgangspunkt i rettssystemet.⁶³ Plikter kan pålegges ved at noen må gjøre noe eller tåle noe, og det kan også settes forbud mot bestemte handlinger eller type adferd. I tillegg kommer tilfeller der det anvendes fysisk makt mot en person eller eiendeler.⁶⁴ En sentral del av politiets myndighetsutøvelse i ordenstjeneste

⁵⁷ Eckhoff, Smith, 2014, s. 56

⁵⁸ Eckhoff, Smith, 2014, s. 58

⁵⁹ Graver, 2015, s. 79

⁶⁰ Auglend, Mæland, 2016, s. 161

⁶¹ Auglend, Mæland, 2016, s. 609

⁶² Eckhoff, Smith, 2014, s. 340-341. Andre kompetansegrunnlag kan være organisasjons- og instruksjonsmyndighet, sedvanerettslig kompetanse, eierrådighet og avtalekompetanse (privat autonomi) og spesielle kompetanseregler i Grunnloven, se om dette i Eckhoff, Smith, 2014, s. 342 flg

⁶³ Eckhoff, Smith, 2014, s. 341

⁶⁴ Myhrer, 2014, s. 86

omhandler slike beslutninger, eksempelvis bortvisningspålegg og innbringelse, samt maktanvendelse i den forbindelse.

I tillegg til det materielle element, har legalitetsprinsippet en prosessuell side, som innebærer at inngrepet eller tiltaket må gjennomføres på den måte, eller etter den prosedyre, som regelen foreskriver. Personlig frihet, privatliv og yringsfrihet er for øvrig vernet gjennom den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK),⁶⁵ henholdsvis artikkel 5, 8 og 10. Inngrep i disse interessene må tilfredsstillende bestemte vilkår knyttet til hjemmel, formål og nødvendighet. Lovkravet er her knyttet til tilgjengelighet og klarhet i forhold til de objekt som utsettes for inngrep, mens vårt internrettslige legalitetsprinsipp er knyttet til demokratisk legitimitet.⁶⁶ Regelverkets tilgjengelighet og klarhet er forhold av betydning i forhold til rettssikkerhetsmomentet forutberegnelighet. Se mer om dette nedenfor under punkt 1.3.5. Endelig har legalitetsprinsippet en formell side, hvoretter forvaltningen må utlede sin myndighet av lov, og ikke selv kan fastsette sin kompetanse,⁶⁷ jf. «the rule of law», se punkt 1.3.2 ovenfor.

I forhold til lovtolkningsspørsmål, tilsier hensynet til demokratisk legitimitet at kompetansegrunnlaget tolkes restriktivt når borgerne utsettes for inngrep. Det er følgelig krav om klar lovhjemmel i slike tilfeller, likevel slik at det tas hensyn til hvilket område det er snakk om, arten av inngrepet, hvordan det rammer og hvor tyngende det er for den som rammes.⁶⁸

Dersom forvaltningen går ut over sin kompetanse, kan man tale om myndighetsoverskridelse, som kan medføre ugyldighet. Om forvaltningen har holdt seg innenfor sine rammer, kan være gjenstand for tolkning. Det er viktig å understreke at forvaltningen aldri står helt fritt til å bestemme om en avgjørelse skal treffes, eller hva den skal gå ut på om den treffes.⁶⁹ Det faller utenfor avhandlingens tema å gå nærmere inn på dette.

Når det gjelder det strafferettslige legalitetsprinsipp – «nulla poene sine lege», ingen straff uten lov, så fremgår det av Grunnloven § 96 at ingen kan dømmes uten etter lov, eller straffes uten etter dom. I straffeprosessuell terminologi er legalitetsprinsippet en betegnelse på et påtalesystem som kjennetegnes ved at det offentlige har en ubetinget plikt til å påtale alle straffbare handlinger hvis siktedes skyld er bevist. Systemet gir ikke rom for skjønn, med mindre særlig hjemmel foreligger. Slik har vi det ikke i Norge. Her gjelder tvert i mot et opportunitetsforankret håndhevingsprinsipp, som åpner for at straffeforfølgning kan unnlates dersom det fremstår som den mest hensiktsmessige løsning.⁷⁰ Opportunitetsprinsippet behandles nedenfor under punkt 1.3.4, og er aktuelt ved spørsmålet om hva politibetjentene tillegger vekt ved spørsmålet om anmeldelse. Dette behandles i kapitlet om anmeldelse og annen forfølgelse.

Legalitetsprinsippet kan forstås som en ramme både for hvilke betingelser som må være oppfylt for at et vedtak skal kunne treffes, og hvilket innhold vedtaket skal kunne ha.⁷¹ De politirettslige krav om nødvendighet, forholdsmessighet og, ved makt, forsvarlighet, jf. politiloven § 6, 2. og 4.ledd, setter

⁶⁵ Konvensjon av 4.november 1950 om beskyttelse av menneskerettigheter og de grunnleggende friheter (EMK)

⁶⁶ Auglend, Mæland, 2016, s. 608

⁶⁷ Auglend, Mæland, 2016, s. 161

⁶⁸ Jf. Rt. 1995 s. 530

⁶⁹ Eckhoff, Smith, 2014, s. 361 flg

⁷⁰ Auglend, Mæland, 2016, s. 607

⁷¹ Eckhoff, Smith, 2014, s. 58

sammen med politiets oppgaver i politiloven § 2 og situasjonsbeskrivelsene i politiloven § 7, 1.ledd, begrensninger for politiets anledning til å utøve myndighet og makt. Jeg har derfor valgt å føre disse politirettslige kravene inn under rettssikkerhetsmomentet legalitet.

Nødvendighetsprinsippet, også omtalt som behovsprinsippet eller formålsregelen, er av generell forvaltningsrettslig karakter, og fastslår at offentlige myndigheter ikke skal gripe inn overfor borgerne i større omfang og med sterkere midler enn det som er nødvendig for å realisere hjemmelsgrunnlagets formål.⁷² Kravet om nødvendighet virker innskrenkende på politiets anledning til å utøve myndighet, og prinsippet kommer til uttrykk blant annet i politiloven § 6, 1., og 2.ledd, politiinstruksen §§ 3-1 og 3-2 samt straffeprosessloven § 170 a.

Under hvilke forutsetninger det kan være nødvendig med politiets inngripen, fremgår av formålet med politiets virksomhet, jf. politiloven § 1, synliggjort gjennom de oppgaver politiet er tildelt, jf. politiloven § 2, og situasjonsangivelser, eksempelvis politiloven § 7, 1.ledd. I ordenstjeneste dreier det seg i hovedsak om å gripe inn i, samt forebygge, ordensforstyrrelser, ivareta enkeltpersoners eller allmennhetens sikkerhet, samt avverge og stanse lovbrudd. Når det gjelder etterforskning, er det politiets oppgave å iverksette slik, der det som følge av anmeldelse eller andre omstendigheter er rimelig grunn til å undersøke om det foreligger straffbart forhold som forfølges av det offentlige, jf. straffeprosessloven §§ 224, 1.ledd jf. 225. Lovgiver har ved å utforme konkrete oppgaver for politiet gitt uttrykk for at det i slike tilfeller vil være behov for at politiet foretar seg noe. Unnlattelse av å gripe inn vil følgelig kunne svekke ro orden, sikkerhet og lovlighet. Hvilket behov det er for inngrep, avhenger av den aktuelle krenkelsens art, retning og omfang, herunder konkret fare og skadepotensial.⁷³

Det blir følgelig en vekselvirkning mellom tiltaksbestemmelsen og prinsippene i politiloven § 6. Ved å gå inn i inngrepsbestemmelsen avklares det om det foreligger slik situasjon som der er nevnt. Dernest blir politiloven § 6, 1. og 2.ledd avgjørende for på hvilket nivå tiltaket kan legges. Man kan se det slik at tiltaksbestemmelsen angir høyeste nivå for tiltak. For å illustrere dette, vises det til politiloven § 9, 1.ledd. Her fremgår det at politiet kan innbringe den som på grunn av beruselse forstyrrer alminnelig fred og orden. Men dette er ikke nødvendig dersom det finnes lempeligere midler som dekker behovet for å hindre videre ordensforstyrrelser. Kanskje kan situasjonen avhjelpest ved at det gis pålegg om at vedkommende må dra hjem, eller politiet kan kjøre vedkommende hjem.

Behovsprinsippet gir uttrykk for en regel, men normens nærmere innhold vil avhenge av de konkrete omstendigheter.⁷⁴ Ved den polisære behovsvurderingen vil ikke forståelsen av nødvendighet være absolutt. Et slikt krav ville ikke være praktikabelt sett i sammenheng med uklarheten og dynamikken som ofte preger faktumbildet i politiets virksomhet. På grunnlag av variasjonsbredden i inngreps situasjonenes alvor og skarpheten ved de midler som står til politiets disposisjon, vil det mer være snakk om en glideskala, der også nytteeffekten tillegges vekt. Kravet må gjennomgående anses oppfylt der målet med handlingen ikke med rimelighet kan nås på annen måte, eksempelvis der det som anses strengt nødvendig vil kreve vesentlig mer tid og ressurser. Et relativt behovskrav innebærer at det ved beskjedne inngrep kan være tilstrekkelig at midlet er til vesentlig lette for tjenesten, mens det ved alvorlige inngrep, som eksempelvis bruk av skytevåpen, nærmest må være

⁷² Auglend, Mæland, 2016, s. 167

⁷³ Auglend, Mæland, 2016, s. 628

⁷⁴ Auglend, Mæland, 2016, s. 628

umulig å finne alternative fremgangsmåter.⁷⁵ Formålet med behovsprinsippet er å hindre at tjenesteutøvelsen blir basert på bekvemmelighet og lemfeldighet.⁷⁶

Nødvendighetsprinsippet har også relevans i forhold til spørsmålet om hvorvidt et antatt straffbart forhold skal anmeldes, eller forfølges på annen måte. Politiet har etter langvarig praksis, basert på behov og forutsatt i en del instruks, anledning til å avgjøre bagatellmessige straffbare handlinger på stedet, i form av en advarsel.⁷⁷ Dette behandles grundigere i kapitlet om anmeldelse og annen forfølgelse, punkt 5.2.4.

Politiets situasjonsbedømmelse må bygge på konkrete, objektive fakta, som med rimelig grunn må antas å gi et etterrettelig bilde av situasjonen. Jo større faren eller skaden er, desto lavere må kravene til etterrettelighet settes, og da slik at det kan være tilstrekkelig at det ikke kan utelukkes at opplysningen er korrekt.⁷⁸ Når det gjelder etterforskningsfunksjonen, ville et absolutt krav om nødvendighet innebære at politiet kun tok tak i de saker der det er sikkert at et straffbart forhold foreligger, med den følge at mange skyldige ville gå fri. At det er tilstrekkelig med en objektivt basert mulighet, fremmer derfor den del av rettssikkerheten som består i at skyldige blir tatt.⁷⁹ En slik forståelse av nødvendighet hviler således på den rettssikkerhetsverdi det er at samfunnet vernes mot lovbrøtere.

Grunnnormen om nødvendighet omtales gjerne som subsidiaritetsprinsippet, eller «minste middel»-regelen. Dette innebærer at sterkere midler som hovedregel ikke kan anvendes før mildere midler fremstår som ugjennomførbare, hensiktsløse eller er forsøkt med forgjeves resultat.

Nødvendighetsprinsippet rommer også en forutsetning om at midlet som velges er tilstrekkelig og adekvat.⁸⁰

Subsidiaritetsprinsippet kommer direkte til uttrykk i politiloven § 6, 2.ledd, hvor det heter at politiet ikke skal ta i bruk sterkere midler uten at svakere midler må antas utilstrekkelige eller uhenksomme, eller uten at slike forgjeves har vært forsøkt. Det samme fremgår av politiinstruksen § 3-1, 2.ledd, 1.setning. Her må ikke bare eventuelle følger av tiltaket vurderes, men også tiltakets art, intensitet og retning. Politibetjentene må utøve et dobbeltsidig skjønn: Midlets nødvendighet må knyttes til selve oppgaven, herunder innhold og omfang, og det må foretas en vurdering mellom de ulike politisære virkemidler.⁸¹ Bestemmelsen er en «skal»-bestemmelse, hvilket begrenser anledningen til å utøve skjønn. Opplysning, råd, advarsel og pålegg må søkes anvendt før mer inngripende midler, som eksempelvis innbringelse, velges, jf. politiloven § 6, 1.ledd og politiinstruksen § 3-1, 2.ledd, 2.setning.

Både fullstendig feilslåtte, og delvis mislykkede, forsøk omfattes av formuleringen «forgjeves har vært forsøkt». Begrepet tilstrekkelighet knytter seg til den styrkemessige (kvantitative) siden av vurderingen, mens begrepet hensiktsmessighet refererer seg til det innholdsmessige og taktiske (kvalitativt) aspektet, herunder at mildere midler ikke er tilgjengelige eller det ikke er tid til å

⁷⁵ Auglend, Mæland, 2016, s. 630

⁷⁶ Auglend, Mæland, 2016, s. 628

⁷⁷ Auglend, Mæland, 2016, s. 633

⁷⁸ Auglend, Mæland, 2016, s. 631

⁷⁹ Myhrer, 2014, s. 91

⁸⁰ Auglend, Mæland, 2016, s. 167

⁸¹ Auglend, Mæland, 2016 s. 631-632

overveie slike.⁸² Hensiktsmessighet handler om adekvans, og innebærer at aktuelt tiltak og faktisk gjennomføring må være formålstjenlig, i den forstand at det må være egnet til å fremme målet med aktuell tjenestehandling.⁸³ I kravet om at midlet ikke kan være sterkere enn påkrevd, ligger at midlet innrettes slik at effekten ikke overskrider det som er tilstrekkelig for å realisere formålet med tjenestehandlingen. Viktige momenter er her art, mengde, retning og intensitet. Det ligger også er en tidsdimensjon, hvoretter tiltaket skal opphøre så snart målet er nådd. Det samme gjelder dersom bruken av midlet underveis skulle slå ut feil, eller vise seg å være for kraftig. I sistnevnte tilfelle må tiltaket justeres, og avløses av mer formålstjenlige eller lempeligere midler.⁸⁴

Nødvendighetsvurderingen må følgelig foretas fortløpende. Pønale hensyn, hevnmotiv eller bekvemmelighetshensyn er i seg selv ikke grunnlag for å opprettholde tiltak. Det samme gjelder det å påsette håndjern «for sikkerhets skyld», eller å anholde noen lenger enn nødvendig «for å statuere et eksempel».⁸⁵

Mens formuleringen i politiloven § 6, 2.ledd retter oppmerksomheten mot prinsippets negative og begrensende funksjon, bygger formuleringen i politiinstruksen §§ 3-1 og 3-2 på en positiv tilnærming. I dette avspeiles det offentliges forventning om handling og effektiv bruk av de rettslige fullmakter lovgivningen gir. Begge perspektiv må iakttas og balanseres i myndighetsutøvelsen, hvor muligheten for å realisere tjenesteoppdragets mål utgjør referanserammen for den behovsvurdering prinsippet gir anvisning på.⁸⁶

Behovsprinsippet har internasjonal gyldighet, jf. EMK artikkel 5 nr. 1 punkt c, 8 nr. 2, 10 nr. 2 og 11 nr. 2, og fremgår også av FNs politietiske kodeks artikkel 3, og den europeiske politietiske kodeks punkt 37.

Forholdsmessighetsprinsippet går ut på at det må være forholdsmessighet mellom tjenestehandlingens mål og middel. Skaden eller uleiligheten som er forbundet med inngrepet kan ikke stå i misforhold til det som ønskes oppnådd med inngrepet.⁸⁷ Det innebærer at inngrep som anses nødvendig, likevel ikke kan gjennomføres fordi det i situasjonen anses som uforholdsmessig. Midlet må altså ikke være altfor tyngende i forhold til de mål som skal realiseres (den egentlige vurderingen av forholdsmessighet mellom mål og middel).⁸⁸ Tjenestehandlingens formål styres som nevnt av hjemmelen for tiltaket, eksempelvis politiloven §§ 7 – 10, sammenholdt med politiets oppgaver som nevnt i § 2.

Forholdsmessighetsvurderingen kan angis som en kvalitativ vurdering av om situasjonen som begrunner politiets inngripen er så alvorlig at det bærer den aktuelle politiinnsatsen og middelet, eller metoden, som skal anvendes. Dette kan beskrives slik: «Anvendelsen av forholdsmessighetsprinsippet er som en vektstang: Hvor meget det er akseptabelt å legge på "inngrepsiden", avhenger av hva som er lagt på "trusselsiden".»⁸⁹

⁸² Auglend, Mæland, 2016, s. 632

⁸³ Auglend, Mæland, 2016, s. 634-637

⁸⁴ Auglend, Mæland, 2016, s. 636. Se også Nilsen/Nilstad, 2004, s. 95-96

⁸⁵ Auglend, Mæland, 2016, s. 637

⁸⁶ Auglend, Mæland, 2016, s. 629 og politiinstruksutredningen s. 32 og 134

⁸⁷ Ot.prp. nr.22 (1994-1995) s. 18

⁸⁸ Eckhoff, Smith, 2014, s. 404-405

⁸⁹ Myhrer, 2014, s. 93

Også forholdsmessighetsprinsippet er å anse som en regel, hvoretter det skal tas hensyn til. I politiloven § 6, 2.ledd, 2.setning er dette formulert slik at de midler som anvendes må stå i forhold til situasjonens alvor, tjenestehandlingens formål og omstendighetene for øvrig. Det samme fremkommer av politiinstruksen § 3-1, 1.ledd og straffeprosessloven § 170 a.⁹⁰

Prinsippet har både en prosessuell og materiell side, og enhver skade eller uleilighet som kan knyttes til tjenestehandlingen må tas i betraktning, vurdert ut fra det aktuelle inngrepsobjektets posisjon og perspektiv. Det prosessuelle element handler om gjennomføringsmåten, herunder de taktiske sidene ved effektueringen, og knytter seg til inngrepets eller tiltakets karakter, styrke, retning, omfang og varighet. Det materielle aspektet omhandler konsekvensene av handlingen, og omfatter så vel offentlige og private interesser, som materielle (eksempelvis fysisk integritet, personlig frihet, handlefrihet og økonomiske interesser) og immaterielle interesser (eksempelvis psykisk skade i form av traumatisering, offentlig eksponering og publisitet).⁹¹ Andre forhold som kan ligge i «omstendighetene for øvrig» er stigmatisering, konsekvenser for jobb- eller utdannings situasjon, konsekvenser for forsørgeransvar, samt der den inngrepet retter seg er i en sykdomssituasjon, eller har høy eller lav alder.

Prinsippet forstås ikke slik at vekten av tjenesteoppdragets mål fullt ut må oppveie vekten av skadene eller uleiligheten til den som utsettes for aktuell inngripen, men slik at misforholdet ikke må bli for stort. Det må følgelig være en rimelig balanse mellom middel og mål. Dette dreier seg om en objektiv og faglig norm, hvor politibetjentenes subjektive verdier eller preferanser er uten relevans. Vurderingen må også knyttes til konkrete omstendigheter, og det skal foretas en helhetsbedømmelse med særlig vekt på situasjonens alvor, tjenestehandlingens formål og karakter, konsekvenser for den hvis tiltak rettes mot, og karakteren av den interesse det gripes inn i. Også tiden som står til rådighet er av stor betydning. Situasjoner som kommer brått på, eller får en uventet utvikling, kan medføre begrensninger i handlingsrommet. Dette kan rettferdiggjøre en mer resolutt inngripen enn det som ville blitt akseptert om det var mer tid til vurdering.⁹²

Forholdsmessighetsvurderingen krever at det foretas en forhåndsvurderingen, der virkninger av aktuelt tiltak søkes forutsett.⁹³ Prinsippet får ikke bare betydning for valget mellom ulike midler eller fremgangsmåter, men også når og om politiet skal gripe inn. Dette kan få den konsekvens at politiet i et gitt tilfelle må avstå fra gripe inn direkte med virkemidler som umiddelbart og fullstendig vil nøytralisere faren eller krenkelsen, fordi risikoen vil stå i misforhold til de interesser som skal ivaretas. Innsatsen kan inntil videre måtte begrenses til tiltak som sikrer og stabiliserer situasjonen. Det kan eksempelvis være at en styrt uthalingstaktikk eller avventende forhandlingslinje kan være den mest forholdsmessige løsning av situasjonen. Politiet handlingsrom vil gjennomgående være større, og behovet for kraftige virkemidler mindre, jo flere politibetjenter som er tilgjengelige. Dersom effektiv inngripen fra et fåtall personer vil kreve uforholdsmessig stor maktbruk sett i sammenheng med aktuell fare eller krenkelse, kan kravet lede til at innsatsledelsen må avvente økt mannskap. Likeledes bør politiet se tiden an ved ordensforstyrrelser der inngripen vil virke

⁹⁰ Andre politirelevante bestemmelser hvor forholdsmessighetsprinsippet er kommet til uttrykk, er straffeprosessloven §§ 157 og 174, samt straffeloven 1902 §§ 47 og 48/straffeloven 2005 §§ 17 og 18

⁹¹ Auglend, Mæland, 2016 s. 639

⁹² Auglend, Mæland, 2016, s. 640-642

⁹³ Auglend, Mæland, 2016, s. 637

provoserende og eskalerende, forutsatt at situasjonen er under kontroll, og ingens liv eller helse er truet, og det ikke er fare for større materielle skader.⁹⁴

I vurderingen må politibetjentene stille seg spørsmål om hvor alvorlig situasjonen er, hva som står på spill, samt hva som kan skje ved bruk av ulike midler som i utgangspunktet anses som nødvendige. Jo større risiko for skade på person og eiendom en situasjon innebærer, desto sterkere kan politiet gå inn. Er risikoen lav, men skadepotensialet stort, eksempelvis der en ustabil person truer med å sprengte en bombe på en flyterminal, kan likevel sterke midler nyttes, eksempelvis i form av evakuering av hele terminalen.

Det er nær sammenheng mellom kravet til nødvendighet og forholdsmessighet. Jo mer alvorlig situasjon det er snakk om, desto mer må den inngrepet rettes mot tåle. På den annen side: Er tiltaket unødvendig, vil det alltid være uforholdsmessig også. Eventuelle brudd på forholdsmessigheten kan innebære at avgjørelsen anses urimelig, og således kan settes til side.⁹⁵

Forholdsmessighetsprinsippet er integrert i nødvendighetskravet i EMK-retten.⁹⁶

Forsvarlighetsprinsippet får aktualitet der det er spørsmål om politiet kan anvende makt, jf. politiloven § 6, 4.ledd og politiinstruksen § 3-2, 1.ledd. Av bestemmelsene fremgår det at makt kan anvendes under tjenesteutførelsen i den grad det er nødvendig og forsvarlig. Men makt menes, som nevnt ovenfor, punkt 1.1.5.4, tvangsmessige fysiske inngrep mot person eller eiendom, jf. også politiinstruksen § 3-2, 2.ledd. Maktanvendelse kan skje med bruk av hjelpemidler, eksempelvis batong eller hund. Makt er ikke et tiltak i seg selv, men et middel for å få gjennomført et tiltak, eksempelvis fjerning eller innbringelse av en person. Prinsippet er ikke bare knyttet til den hvis makt anvendes mot, men også omgivelsene, det vil si risikoen eller følgene som maktmidlene kan få for andre enn den disse er rettet mot.⁹⁷ Forsvarlighetsdimensjonen kan anses så viktig at den bør være et allmenngyldig og selvstendig polisiært prinsipp også der det ikke er snakk om å bruke makt.⁹⁸

En forutsetning for maktanvendelse er at det anses nødvendig og forholdsmessig, jf. politiloven § 6, 2.ledd. Det må foreligge en klar interesseovervekt i favør av inngrepet, og det rettsgode som skal vernes må i seg selv være så viktig eller verdifullt at det berettiger bruk av makt, jf. formuleringen «klart nødvendig og forsvarlig» i politiinstruksen § 3-2, 1.ledd.

Kriteriene i politiloven § 6, 4.ledd om nødvendighet og forsvarlighet forutsetter, på samme måte som kriteriene nødvendighet og forholdsmessighet i bestemmelsen 2.ledd, at det foretas en løpende vurdering av hvorvidt tildelt myndighet (her makt) skal benyttes, og i så fall på hvilken måte (med hvilket maktmiddel). Også her vil den enkelte politibetjents beslutning måtte bygge på et reflektert, objektivt og faglig skjønn, og ikke den enkelte politibetjentens subjektive eller private oppfatning av hva som ligger i disse begrensningene. Et slikt krav gjør det også mulig å etterprøve politibetjentenes vurderinger.⁹⁹

⁹⁴ Auglend, Mæland, 2016, s. 644-647

⁹⁵ Eckhoff, Smith, 2014, s. 404 og 399

⁹⁶ Auglend, Mæland, 2016, s. 639

⁹⁷ Auglend, Mæland, 2016, s. 646-647

⁹⁸ Auglend, Mæland, 2016, s. 648

⁹⁹ Myhrer, 2014, s. 92

I forlengelsen av det som ovenfor er nevnt vedrørende forholdsmessighet, kan kravet til forsvarlighet føre til at politiet eksempelvis må trekke seg tilbake midlertidig, bruker uthalingstiltak, eller avbryte forfølgelsen av en bil, i påvente av at de taktiske forhold skal legge seg til rette for bruk av skarpere midler.¹⁰⁰

Kraven om nødvendighet, forholdsmessighet og forsvarlighet samsvarer med EMKs krav om at inngrep i de friheter og rettigheter konvensjonen gir, må være nødvendig i et «demokratisk samfunn» eller lignende for å være lovlige.¹⁰¹ Legalitetsprinsippet og de politirettslige prinsipp vil berøres i alle empirikapitlene, men er spesielt fremtredende i kapittel 4 om inngripen og gjennomføring.

1.3.4 Forsvarlig saksbehandling

Det er et forvaltningsrettslig grunnkrav at saksbehandlingen er forsvarlig og betryggende.¹⁰² Formålet med saksbehandlingsreglene, eksempelvis i forvaltningsloven og straffeprosessloven, er nettopp å sikre at saksbehandlingen blir forsvarlig, og reglene kan også fungere som en form for intern kvalitetssikring for forvaltningens avgjørelser. Dette uavhengig av hvilke muligheter det er for å få overprøvd vedtaket og på hvilket grunnlag overprøving i tilfelle skjer.¹⁰³

Forvaltningen plikter å sørge for en forsvarlig utredning av de rettslige og faktiske spørsmål som saken reiser, slik at avgjørelsen kan bli truffet på godt og tilstrekkelig grunnlag, jf. forvaltningsloven § 17. I utgangspunktet kreves det overvekt av sannsynlighet for at de fakta som legges til grunn er korrekte, men av og til vil inngrepets karakter tale for å kreve høyere grad av sannsynlighet. Dersom det foreligger svikt i faktum, kan vedtaket bli ugyldig.¹⁰⁴ Hvilken grad av sannsynlighet som kreves for politiets inngripen, varierer noe. For proaktive inngrep mot ordensforstyrrelser, etter politiloven § 7, 1.ledd nr. 1, kreves det bare «grunn til» frykt for slike forstyrrelser. Dette betyr nok ikke mer enn at det foreligger objektive omstendigheter som tyder på at slike forstyrrelser vil kunne skje. Dersom en person bryter et pålegg fra politiet om å fjerne seg fra offentlig sted, kreves det imidlertid for innbringelse «skjellig grunn» til frykt for videre ordensforstyrrelser. Med dette menes overvekt av sannsynlighet. Ved de mest aktuelle inngrep etter straffeprosessloven, tvangsmidlene pågripelse, ransaking og beslag, er det krav om skjellig grunn til mistanke, se eksempelvis straffeprosessloven §§ 171 og 195. Det samme er innfortolket i straffeprosessloven § 203. Uansett beviskrav, er det politiet selv som må foreta en selvstendig vurdering av om bevisene er tilstrekkelige for iverksettelse av inngripen.¹⁰⁵

Et korrekt og fullstendig faktum er en forutsetning for ivaretagelsen av øvrige prinsipp som skal ivareta rettssikkerheten, eksempelvis saklighet og objektivitet.

Jeg har valgt å føre prinsippene om saklighet, likhet, objektivitet, kontradiksjon, effektivitet og hensynsfullhet inn under rettssikkerhetsmomentet «forsvarlig saksbehandling», fordi jeg vil synliggjøre prinsippenes praktiske betydning som retningsgivere for skjønnsutøvelsen. I tillegg har jeg valgt å føre prinsippet om opportunitet inn under denne kategorien. Opportunitetsprinsippet er et

¹⁰⁰ Auglend, Mæland, 2016, s. 644

¹⁰¹ Fredriksen, 2015, s. 71-72

¹⁰² Auglend, Mæland, 2016, s. 168

¹⁰³ Bernt, Rasmussen, 2010, s. 89

¹⁰⁴ Eckhoff, Smith, 2014, s. 407-409

¹⁰⁵ Jf. Rt. 1996, s. 230

unntak fra politiets plikt til å gripe inn i situasjoner som faller inn under politiets oppgaver, herunder forfølge antatt straffbare forhold. Hva som anses som opportunt, eller hensiktsmessig, i en situasjon, forutsettes å være resultat av faglige vurderinger basert på teoretisk og erfaringsbasert kunnskap. Domstolen har begrenset adgang til å overprøve forvaltningsorganets skjønnsmessige vurdering av hensiktsmessighet, nettopp av den grunn at forvaltningsorganet anses å ha spesiell sakkyndighet innenfor området. Til grunn for denne begrensede prøvelsesadgang ligger altså en forutsetning om at forvaltningsorganets beslutning bygger på faglig forsvarlige overveielser, sett i forhold til aktuelt myndighetsområde.¹⁰⁶ Den rettssikkerhetsmessige utfordring ved lovgivning som gir forvaltningen visse fullmakter, kan bøtes på ved åpenhet om argumentasjon og god saksbehandling.¹⁰⁷ På dette grunnlag finner jeg det naturlig å betrakte opportunitetsprinsippet som en innholdskomponent i den forsvarlige saksbehandling.

Det er vanlig å anse retten til overprøving av forvaltningens avgjørelser som en del av grunnkravet om forsvarlig saksbehandling.¹⁰⁸ Avhandlingens tema omfatter ikke formell overprøving av politibetjentenes tjenesteutøvelse gjennom klage eller anmeldelse. Det er kun den eventuelle umiddelbare kvalitetssikring av tjenesteutøvelsen som dekkes, hvilket kan bidra til å sikre en forsvarlig saksbehandling. Rent formelt bemerkes forskjellen på inngrep etter straffeprosessloven og politiloven. Ved førstnevnte beslutninger, er beslutningsmyndigheten vedrørende hva politiet kan gjøre, tillagt påtalemyndigheten eller retten, se eksempelvis de formelle reglene for pågrepelse og ransaking i straffeprosessloven §§ 175 og 197. Når det gjelder inngrep etter politiloven, som for den som utsettes for det kan oppleves ganske likt, er hovedregelen at politibetjenten selv treffer beslutningen. Der en person frarøves friheten fordi han er pågrepet etter politiets beslutning, jf. straffeprosessloven § 176 – «fare ved opphold», vil det altså skje en overprøving og kvalitetssikring fra påtalemyndigheten, jf. straffeprosessloven § 179. Er derimot vedkommende berøvet friheten fordi han er innbragt, jf. politiloven §§ 8 eller 9, skjer det ikke en slik overprøving eller kvalitetssikring. Riktignok skal den innbrakte fremstilles for vaksjef før innsettelse i arrest, jf. politiinstruksen § 9-2, 1.ledd. Tilsvarende ulikheter er det for den straffeprosessuelle undersøkelsen «ransaking» og den polisære undersøkelsen «visitasjon», samt det straffeprosessuelle «beslag» og det polisære «ta gjenstander», jf. henholdsvis straffeprosessloven §§ 197 og 205, og politiloven § 7, 2.ledd. Med rettssikkerhet som bærende teoretisk ramme for undersøkelsen, har jeg derfor kartlagt om, og i så fall på hvilken måte, politibetjentenes beslutninger blir kvalitetssikret før de iverksettes eller er gjennomført, se kapittel 6 om kompetanse og kvalitetssikring.

Saklighetsprinsippet, jf. Grunnloven § 98, 2.ledd, følger som en naturlig forlengelse av kravet til legalitet. Saklighetskravet refererer seg til beslutningens innhold, det vil si de forhold som begrunner avgjørelsen. Det kan ikke tas hensyn som er utenforliggende eller irrelevante sett i sammenheng med kompetansegrunnlaget.¹⁰⁹ Begrepet hensyn refererer seg både til de formål som forfølges og de fakta som trekkes inn i vurderingen av hvorvidt og på hvilken måte tildelt kompetanse skal brukes.¹¹⁰

I kravet til saklighet ligger følgelig at myndighetsutøvelsen må ligge innenfor de rettslige rammer som gjelder for denne, herunder de kriterier og formål som følger av regelverket. Det er følgelig innenfor

¹⁰⁶ Se om domstolskontroll vedrørende hensiktsmessighet i Eckhoff, Smith, 2014, s. 521-523

¹⁰⁷ Se eksempelvis Eckhoff, Smith, 2014, s. 60 og 245-247

¹⁰⁸ Graver, 2015, s. 83-113 og Auglend, Mæland, 2016, s. 168

¹⁰⁹ Auglend, Mæland, 2016, s. 652

¹¹⁰ Eckhoff/Smith, 2014, s. 385-389

vedtatt område, på vedtatt måte, og innenfor de vedtatte rammer for innhold, myndighet skal utøves. Politibetjentene må følgelig handle i samsvar med «lovens ånd», og de hensyn som tillegges vekt må samsvare med denne. Dette er spesielt viktig der politiet utøver skjønn. Politiet er forpliktet til ikke å legge vekt på utenforliggende hensyn.¹¹¹ Saklighetsprinsippet er kommet direkte til uttrykk i politiloven § 6, 3.ledd. Det heter videre i politiinstruksen § 3-1, 4.ledd at politimannen under tjenesteutøvelsen, blant annet, skal være sannferdig og saklig. Vi ser at dette er «skal»-bestemmelser, hvilket innebærer pålegg om at polititjenesten skal utføres i samsvar med angitte krav. I straffeprosessloven § 226, 3. og 4.ledd fremgår det at etterforskningen mot en mistenkt skal søke å kartlegge både det som taler mot ham, og det som taler til fordel for ham, samt at etterforskningen skal gjennomføres slik at ingen unødig utsettes for mistanke eller ulempe. Den europeiske menneskerettskonvensjon artikkel 14 forbyr diskriminering, herunder usaklig forskjellsbehandling.

Til hjelp for å vurdere sakligheten av et hensyn, kan man dele vurderingen inn i tre: Man kan for det første se på hva som er *hovedformålet* med loven. Dernest kan man se på hva som klart er et *ulovlig formål*. Mellom disse finner vi *aktverdige bi-formål*, eller sidehensyn.¹¹²

Når det gjelder hovedformålet med loven, vil en fortolkning av hjemmelslovens formål og hensyn, sett i sammenheng med forvaltningsvirksomhetens oppgaver og formål gi god avklaring. Formålet med politiets virksomhet fremkommer av politiloven § 1, 2.ledd og de behov politiet er ment å dekke gjennom tildelte oppgaver i politiloven § 2, sett i sammenheng med det konkrete hjemmelsgrunnlag. Hvor konkret angivelsen av formålet er, varierer. Formålsangivelsen i politiloven §§ 1 og 2 er adskillig mer generell enn i de konkrete hjemmelsgrunnlag, eksempelvis politiloven, eksempelvis §§ 7 flg. og straffeprosessloven § 226. Her fremgår nokså klart hva hensikten med aktuelle tiltak og inngrep skal være. Hvor konkret formålsangivelsen er i hjemmelsloven, har selvsagt betydning for hvor lett det er å ta stilling til hvilke hensyn det er saklig å tillegge vekt.

For politiets del kan et aktuelt aktverdig bi-formål eksempelvis være opprettholdelse av den sosiale ro. Et eksempel på dette kan være at etterforskningen rettet mot personer i offentlige posisjoner legges noe bredere opp enn det strengt tatt er behov for, fordi allmennheten skal føle seg trygg på at alle stener snus. Et annet aktverdig bi-formål kan være å legge vekt på opprettholdelse av tilliten til politiet.¹¹³

Som ulovlige formål regnes ønsket om å skade (diskreditere), plage eller straffe noen.¹¹⁴ Politiet kan eksempelvis ikke innbringe en person som ikke har etterkommet et pålegg om å forlate offentlig sted, alene fordi vedkommende etter politibetjentens mening fortjener det. For innbringelse i slike tilfeller, må det være skjellig grunn til frykt for videre forstyrrelser av den alminnelige ro og orden eller lovlig ferdsel, jf. politiloven § 8, 1.ledd nr. 2. Formålet med innbringelsen er å forebygge slike

¹¹¹ Ot.prp. nr.22 (1994-1995) s.18

¹¹² Se om dette i Bernt, 1978, s. 241-348, Myhrer, 2001, s. 9, Myhrer, 2014, s. 102-106

¹¹³ Myhrer, 2014, s. 104-106

¹¹⁴ Myhrer, 2014, s. 103

forstyrrelser, og tanker om straff er klart utenforliggende. Så får politibetjenten heller vurdere å anmelde vedkommende for overtredelsen, også det etter en saklig vurdering.¹¹⁵

Andre eksempler på motiv som klart vil falle utenfor det som er tillatt å tillegge vekt, vil være vennetjenester eller politiske motiverte hensyn.¹¹⁶ En politibetjent må forholde seg lojalt til lovgivers vilje, og en god rolleforståelse er en forutsetning for en god tjenesteutøvelse. Politibetjentene må altså positivt ivareta de formål regelverket skal fremme, og akseptere skrankene mot å tillegge andre hensyn vekt.¹¹⁷ Det sentrale er fellesinteressen,¹¹⁸ og ikke politibetjentens subjektive bekvemmeligheter eller ønske om å fremme egne interesser. Heller ikke er det anledning til å vektlegge momenter som primært tilgodeser en intern subkultur i organer, og spesielle normer, holdninger og særinteresser som den har gitt seg utslag i, eksempelvis kollegial lojalitet.¹¹⁹ Dersom politibetjentene skulle kunne treffe beslutninger ut fra sine egne meninger, ville det oppstå fare for myndighetsmisbruk i form av usaklig forskjellsbehandling og hensyntagen til utenforliggende hensyn. En politibetjent som eksempelvis mener at bruk av narkotika eller drikking på offentlig sted bør være tillatt, og derfor ikke griper tak i slike lovbrudd, legger vekt på hensyn som strider mot hans oppgave om å forfølge straffbare forhold. Det er heller ikke tillatt med vilkårlige eller tilfeldige avgjørelser, valgt på slump, uten skjønnsutøvelse eller fordi hensyn er oversett eller tillagt overdreven vekt.¹²⁰ Om avgjørelser er vilkårlige, sterkt urimelige eller det er tatt utenforliggende hensyn, kan avgjørelsen kjennes ugyldig.¹²¹

Likhetsprinsippet er lovfestet i Grunnloven § 98, hvor det heter at alle er like for loven, og at intet menneske må utsettes for usaklig eller uforholdsmessig forskjellsbehandling. Prinsippet er et sentralt trekk ved rettsstaten, og utgjør et viktig ledd i et konsistent rettsikkerhetsideal.¹²² At like tilfeller skal behandles likt gjelder for all offentlig myndighetsutøvelse, og innebærer at borgerne skal behandles rettferdig og ikke utsettes for usaklig forskjellsbehandling eller diskriminering.¹²³ Det ligger også et forbud mot diskriminering i EMK artikkel 14. Brudd på likhetsprinsippet avdekkes normalt først ved en sammenligning med andre avgjørelser innenfor aktuelt område, og kan lede til at vedtak blir ugyldige.¹²⁴

Innenfor politiretten hevdes det at hensynet til rimelighet og rettferdighet tilsier at likhetsprinsippet ikke bare gjelder for resultatet av myndighetshandlingen, men også for hvorvidt det gripes inn, samt valg av midler og fremgangsmåte. For politiets ordenstjeneste innebærer dette at situasjoner eller tilstander av noenlunde samme karakter, skal håndteres med tilnærmet samme midler og styrkenivå.¹²⁵ Det betyr at pålegg som gis under noenlunde samme omstendigheter, skal ha tilnærmet samme innhold og rekkevidde. Beslutninger om å gripe inn og eventuelt med hvilket middel, baserer seg på

¹¹⁵ Straff idømmes som kjent av domstolen. Påtalemyndigheten har en begrenset adgang til å ilegges straff ved utferdigelse av forelegg, jf. straffeprosessloven § 255, og politiets anledning til å ilegge straffe er begrenset til å utferdige forenklede forelegg i vegtrafikksaker, jf. vegtrafikkloven § 31 b (vegtrafikkloven av 18.juni 1965 nr. 4)

¹¹⁶ Myhrer, 2014, s. 103

¹¹⁷ Auglend, Mæland 2016, s. 166

¹¹⁸ Eckhoff, Smith 2014, s. 389-390

¹¹⁹ Auglend, Mæland, 2016, s. 166

¹²⁰ Eckhoff, Smith, 2014, s. 398

¹²¹ Eckhoff, Smith, 2014, s. 385 flg

¹²² Eckhoff, Smith, 2014 s. 58

¹²³ Auglend, Mæland, 2016, s. 649

¹²⁴ Eckhoff, Smith, 2014, s. 401-402

¹²⁵ Auglend, Mæland, 2016, s. 649-650 og Ot.prp. nr. 22 (1994-1995) s. 18

skjønnsmessige vurderinger. Da to tilfeller sjelden er helt like, og beslutninger ofte må treffes raskt med begrenset tilfang til opplysninger, kan det være vanskelig å praktisere likhetsgrunnsetningen i operativ tjeneste. Likevel er det viktig å understreke at dette er en bindende norm for tjenesteutøvelsen. Likhetsprinsippet skal altså implementeres i tjenesten, og følges så langt det er praktisk og tjenstlig mulig.¹²⁶ Dersom forskjellsbehandling skal kunne skje, må det altså ha en saklig begrunnelse, og skjønnsutøvelsen må ikke virke sterkt urimelig eller urettferdig.¹²⁷

Sammen med forbudet mot å ta utenforliggende eller usaklige hensyn, danner dette kjernen i den ulovfestede myndighetsmisbrukslæren.¹²⁸

Objektivitetsprinsippet innebærer at myndighetsutøvelsen skal være nøytral. Plikten til å opptre saklig er som nevnt nedfelt i Grunnloven § 98, 2.ledd, og kan krenkes der beslutningstakeren ikke opptre nøytralt. Det kan skje ved at vedkommende benytter anledningen til å la private interesser eller personlige preferanser få innvirkning på beslutningen, jf. det som er nevnt ovenfor om subkulturer og kollegial lojalitet. Brudd på nøytraliteten kan også skje ubevisst, ved at forvaltningen har kommet i skade for å handle i strid med lovens formål og lagt vekt på hensyn som er irrelevante eller utenforliggende.¹²⁹ Politibetjentenes plikt til å opptre upartisk, fremgår blant annet av politiloven § 6, 3.ledd, politiinstruksen § 3-1, 4.ledd og straffeprosessloven § 226, 3.ledd, og suppleres av de alminnelige habilitetsreglene i forvaltningsloven. Dette er «skal»-bestemmelser, hvilket virker forpliktende. Kravet til objektivitet gjelder generelt, og representerer en sentral del av, og en forutsetning for, rettssikkerheten. I kravet til objektivitet ligger at inngrep ikke kan være basert på personlige motsetningsforhold, eller ønske om å straffe eller hevne. Unnlattelse av å gripe inn kan heller ikke baseres på vennskap eller slektskap. Det er ikke anledning til å la noen form for diskriminering virke styrende på politiets inngrep.¹³⁰ Som det fremkommer ovenfor, er det nær sammenheng mellom objektivitetskravet og kravet til saklighet. Man kan altså ikke la være å gripe inn overfor en person fordi man har en forbindelse til vedkommende og derfor ikke ønsker å stille vedkommende til ansvar for en situasjon som har oppstått. Forskjellsbehandling må ha et saklig grunnlag. Kravet til objektivitet slår blant annet ut slik at det ved vurderingen av om politiets inngripen er nødvendig, må bygges på ytre, konstaterbare omstendigheter.¹³¹ En subjektiv oppfatning hos den enkelte polititjenesteperson er altså ikke tilstrekkelig for myndighetsutøvelse. Objektivitetskravet gjør også at politibetjentene, ved avgjørelsen om det er grunnlag for inngrep, må søke etter, og ta med i vurderingen, forhold som taler for at inngrepet ikke bør iverksettes.¹³²

En politibetjent kan ikke se gjennom fingrene med lovbrudd som en bekjent av ham begår, like så vel som han ikke kan opptre strengere enn han ellers ville gjort overfor en han ikke liker. For å kunne være saklig, og behandle like tilfeller likt, er det en forutsetning at man klarer å forholde seg objektiv, både til saken og de saken angår. Som ovenfor nevnt er fellesinteressen det sentrale, og politibetjentenes subjektive formeninger om situasjonen er irrelevant. Kravene til saklighet, likhet og

¹²⁶ Auglend, Mæland, 2016, s. 650

¹²⁷ Eckhoff, Smith, 2014, s. 399-402

¹²⁸ Eckhoff, Smith, 2014, s. 406-407

¹²⁹ Auglend, Mæland, 2016, s. 166

¹³⁰ Myhrer i Norsk lovkommentar, note 9 til politiloven § 6, siste hovedrevisjon 1.11.13

¹³¹ Myhrer, 2014, s. 102

¹³² Myhrer i Norsk lovkommentar, note 9 til politiloven § 6, siste hovedrevisjon 1.11.13

objektivitet er således tre sider av samme sak, og gjelder ut over det å fatte enkeltvedtak, eksempelvis ved unnlattelse av å gripe inn eller anmelde. For å sikre dette, er det blant annet krav om habilitet hos den politibetjenten som tilrettelegger grunnlaget for, og treffer avgjørelse, i en sak, jf. forvaltningsloven § 6, straffeprosessloven § 60 og påtaleinstruksen¹³³ § 2-5 med videre henvisninger til domstolloven § 106. Videre fremgår det av politiinstruksen § 5-3 at det ikke må hevdes politimyndighet i egne anliggender, eller når politibetjenten etter lov eller forskrift er ugild av andre grunner.¹³⁴ Formålet med habilitetsreglene er nettopp å sikre en upåvirket saksutredning og avgjørelse.

At mennesker kan øve innflytelse på avgjørelser som angår dem selv, er et ideal. Det er viktig for vår verdighet å bli tatt alvorlig, samt tatt med på råd.¹³⁵ Dette idealet søkes ivaretatt gjennom kravet til **kontradiksjon**. Heri ligger retten til å uttale seg før det fattes beslutning som rettes mot en. En forutsetning for at en slik rett skal ha realitet, er at det gis innsyn i, og orientering om hvilke, opplysninger som har betydning i saken. Dette er regulert blant annet i forvaltningsloven §§ 16-20, men behandles ikke nærmere.

At politiet skal være **effektivt**, fremkommer av politiinstruksen § 3-1, 5.ledd, straffeprosessloven § 226, 4.ledd, og er også underforstått i straffeprosessloven § 224, 1.ledd samt påtaleinstruksen 7-4, 1. Kravet til effektivitet fremkommer også av forvaltningsloven § 11 a, 1.ledd, 1.ledd, hvor det heter at forvaltningsorganet skal forberede og avgjøre saken uten ugrunnet opphold. At beviskravene for enkelte inngrep er lavere enn sannsynlighetsovervekt, eksempelvis «grunn til» å anta i politiloven § 7, 1.ledd nr. 1, og «antas å være begått» i politiloven § 8, 1.ledd nr. 4, er begrunnet med effektivitet. Oppportunitetsprinsippet fremmer til en viss grad effektivitet, i den forstand at politiet kan prioritere å bruke ressurser på mer alvorlige forhold, til fortrensel for mer bagatellmessige forhold.¹³⁶ Effektivitet kan forstås som det å oppnå så mye som mulig med minst mulig innsats. Man må både se på hvor godt målet man har satt seg blir gjennomført (grad av målrealisering), og hvor store ressurser (eksempelvis folk, tid og penger) som kreves for å gjennomføre målet, samt hvilke skadevirkninger tiltaket har. Forvaltningens mål er imidlertid ikke bare å være økonomisk effektiv, men også å sørge for en rimelig grad av rettssikkerhet.¹³⁷ Det betyr at effektiviteten i utgangspunktet ikke skal gå på bekostning av forsvarlighet. Disse hensynene må avveies ut fra det konkrete situasjonsbildet, hvor faregrad og skadepotensiale inngår i vurderingen. Av og til vil det være nødvendig å gripe inn i interesser som er beskyttet rettslig, til fordel for en effektiv løsning av tjenesteoppdraget.¹³⁸ Det kan også hende at rettssikkerhet og effektivitet trekker i samme retning. Muligheten til å sikre pålitelige bevis i en straffesak svekkes gjerne etter som tiden går. En grundig, men sendreiktig, etterforskning vil dermed kunne resultere i at politiet for sent stanser en notorisk kriminell, eller at ingen blir stilt ansvarlig for et lovbrudd, med den følge at borgernes vern mot lovbrøyttere lider skade. På den annen side kan opplysninger som taler mot noens straffansvar på samme vis svekkes over tid, hvilket kan redusere den tiltaltes rettssikkerhet.

¹³³ Påtaleinstruksen av 28.juni 1985 nr. 1679

¹³⁴ Unntak gjelder tiltak som ikke kan utsettes uten skade, og inngrep som antas nødvendige for å beskytte person eller eiendom mot overhengende fare, jf. politiinstruksen § 5-3, sammenholdt med forvaltningsloven § 7 og straffeprosessloven § 61, 4.ledd

¹³⁵ Eckhoff, Smith, 2014, s. 65

¹³⁶ Myhrer, 2014, s. 96

¹³⁷ Eckhoff, Smith, 2014, s. 60

¹³⁸ Auglend, Mæland, 2016, s. 656

Når det gjelder kravet til **hensynsfullhet**, fremgår det av Grunnloven § 102 og EMK artikkel 8 at statens myndigheter plikter å ta personvern hensyn. I Grunnloven § 102, 2.ledd sies det at statens myndigheter skal sikre vern om den personlige integritet. Videre fremgår det av politiinstruksen § 3-1, 6.ledd at tjenesteutøvelsen skal være basert på respekt for de grunnleggende menneskerettigheter og enkeltmenneskets verdighet. Av politiinstruksen § 3-1, 6.ledd og FNs politietiske kodeks artikkel 2 fremgår det at tjenesteutøvelsen alltid skal være basert på respekt for enkeltmenneskets verdighet, samt at politibetjenter skal respektere og verne menneskelig verdighet når de utøver sine oppgaver.¹³⁹ En saksbehandling der de berørte blir betraktet og behandlet som objekter som det skaltes og valtes med, kan ikke betraktes som betryggende.¹⁴⁰

Forholdsmessighetsprinsippet i politiloven § 6, 2.ledd og opportunitetsprinsippet er ment å ivareta kravet til hensynsfullhet.¹⁴¹ Det samme gjelder kravet om å unngå eksponering så langt det lar seg gjøre, jf. politiloven § 6, 3.ledd. Dette behandles nærmere i kapitlet om inngripen og gjennomføring, punkt 4.4.1.

I **opportunitetsprinsippet**, ligger at forvaltningsorganet, når de rettslige forutsetningene for myndighetsutøvelse er oppfylt, selv kan avgjøre om og på hvilken måte tjenestehandlingen skal utføres. Dette omtales også som hensiktsmessighetsprinsippet. Prinsippet åpner for et situasjonsforankret skjønn, og har særlig aktualitet ved avgjørelser som er overlatt til forvaltningsorganets diskresjonære skjønn. Disse kompetansebestemmelsene kjennetegnes ved at de er vurderingsbaserte med vage saklige rammer.¹⁴² Politiet har rett og plikt til, før det aksjoneres, å vurdere situasjonen og velge den løsningen som totalt sett fremstår som mest hensiktsmessig. Alle sider av saken må vurderes. Det innebærer alle overskuelige konsekvenser av situasjonen og de ulike handlingsalternativ, herunder unnlattelse av å gå til aksjon.¹⁴³

Oppportunitetsprinsippet gjelder både på ordensområdet og straffesaksområdet. Når det gjelder sistnevnte, er det ingen påtaleplikt selv om straffbarhetsvilkårene skulle være oppfylt.¹⁴⁴ Det er anledning til å gi påtaleunnlattelse, jf. straffeprosessloven §§ 69 og 70, og det er forutsatt i straffeprosessloven § 224 og påtaleinstruksen §§ 7-4 og 7-5 at det ikke er plikt til å iverksette etterforskning ved enhver innkommet anmeldelse. Det er også antatt at politibetjenter ikke har plikt til å utferdige anmeldelse ved alle straffbare forhold vedkommende måtte bli oppmerksom på. Bagatellmessige lovbrudd, primært ufarlige formalovertrедelser, kan avgjøres med en formell advarsel.¹⁴⁵ Også kompetansen til å anvende tvangsmidler er forankret i notoritet.¹⁴⁶

For å tilkjenne denne åpningen for opportunitets- eller hensiktsmessighets-skjønn, brukes ofte hjelpeverbet «kan».¹⁴⁷ De aller fleste myndighetstildelingsbestemmelsene som er aktuelle i empirikapitlene, er «kan»-bestemmelser. Som eksempel vises det til politiloven §§ 7, 8, 9 og 10. I alle disse fremgår det at politiet kan gripe inn ved et utvalg midler når gitte forutsetninger foreligger.

¹³⁹ At politiet må ta hensyn til menneskerettighetene, følger også av politiloven § 3 og straffeprosessloven § 4

¹⁴⁰ Eckhoff, Smith, 2014, s. 57

¹⁴¹ Myhrer, 2014, s. 94-96

¹⁴² Auglend, Mæland, 2016, s. 657

¹⁴³ Auglend, Mæland, 2016, s. 1222

¹⁴⁴ Andenæs, 2009, s. 364-365

¹⁴⁵ Auglend, Mæland, 2016, s. 657, Vale, 1995, s. 359 flg

¹⁴⁶ Auglend, Mæland, 2016, s. 657

¹⁴⁷ Auglend, Mæland, 2016, s. 162

Opportunitetsprinsippet er felles for all polititjeneste.¹⁴⁸ Dog vil det være tilfeller der politiet har plikt til å handle. Dette kan følge av uttrykkelig eller underforstått av bestemmelser i politiloven og politiinstruksen, eller av generelle bestemmelser som gjelder alle og enhver.¹⁴⁹ Som eksempel nevnes plikten til å hjelpe syke, jf. politiloven § 12, avverge nærmere angitte grove lovbrudd og deres følger, jf. straffeloven 1902 § 139/straffeloven 2005 § 196, samt hjelpe noen som er i øyensynlig og overhengende livsfare, jf. straffeloven 1902 § 387/straffeloven 2005 § 287. Politiets plikt til å handle i situasjoner der personer befinner seg i livsfare på grunn av voldelig kriminell adferd eller ulykker antas å være relativ og skjønnsmessig. Avgjørende for hvilken risiko politibetjenter må utsette seg for, kommer på den ene siden an på hvilket gode som er truet og hvor akutt faren er, og på den andre siden hvilken størrelse det er på innsatsstyrken, hvilket utstyr og ferdigheter de besitter og hvilken informasjon det er mulig å få om faresituasjonen. Det er et krav om at også den risikofylte redningsaksjon er forsvarlig. Dette kan formuleres slik at innsatsen må være basert på en plan og taktikk som ut fra det tilgjengelige informasjonsbildet og mannskapsstyrkens størrelse, utstyr og ferdigheter har en rimelig forutsetning for å lykkes.¹⁵⁰ For å kunne si at politiet har forsømt sin plikt, må det kunne reises klar kritikk mot politiets skjønnsutøvelse.¹⁵¹

Spillerrommet for en opportunitetsforankret myndighetsutøvelse er begrenset av hjemmelsloven, og de alminnelige reglene i politiloven § 6. Politiet må også forholde seg til prioritering mellom de gjøremål etaten er tildelt.¹⁵² Først og fremst vil skjønnsrommet påvirkes av hvilket rettsgode som krenkes, eller står i fare for å bli krenket. Det betyr at materielle krenkelser må vike tilbake for ivaretagelsen av personers liv og helse. Derneft vil krenkelsens eller faresituasjonens alvor være av betydning ved vurderingen av opportunitet. Her vektlegges både potensielt omfang av krenkelsen, og sannsynligheten for at krenkelse vil skje. Begrensede ressurser kan også legitimere manglende inngripen. Endelig kan prioritering blant de lovpålagte oppgaver virke inn på plikten til inngripen. Prioriteringen i det konkrete tilfelle skal være resultat av en totalvurdering og ikke være resultat av en sjablonmessig eller mekanisk anvendelse av faste kriterier. Vurderingen må også foretas fortløpende.¹⁵³

Saklighet, likhet og objektivitet berøres i alle empirikapitlene. Effektivitet og hensynsfullhet behandles spesielt i kapitlet om inngripen og gjennomføring. Opportunitet berøres i kapitlene om inngripen og gjennomføring, samt anmeldelse og annen forfølgelse.

1.3.5 Forutberegnelighet

En sentral forutsetning for høy grad av rettsikkerhet, er at borgerne kan forutberegne sin rettsstilling. Forutberegnelighet forutsetter klare og presise regler, og det ligger da også i lovkravet at disse må være alminnelig tilgjengelig.¹⁵⁴ Mer presist bør reglene spesifisere nøyaktig hvilke betingelser som må være oppfylt for utøvelse av myndighet, hvor ikke for mye overlates til

¹⁴⁸ Myhrer, 2014, s. 95

¹⁴⁹ Auglend, Mæland, 2016, s. 658

¹⁵⁰ Myhrer, 2015, s. 71

¹⁵¹ Myhrer, 2014, s. 95

¹⁵² Auglend, Mæland, 2016, s. 659

¹⁵³ Auglend, Mæland, 2016, s. 661-663

¹⁵⁴ Myhrer, 2014, s. 88

forvaltningens skjønn. Reglene bør heller ikke være gjenstand for hyppige endringer.¹⁵⁵
Tilgjengelighet og tydelighet er også med på å redusere faren for vilkårlighet.¹⁵⁶

Regelverket som regulerer politiets virksomhet, er allment tilgjengelig og rimelig presis utformet, hvilket kan bidra til forutberegnelighet for befolkningen. Men, som nevnt, har en omfattende del av inngreps- og middelbestemmelsene et betydelig innslag av skjønn. Det kan være vanskelig å avdekke hvilke vurderinger som må foretas, og hvilke hensyn det er relevant å tillegge vekt, når man alene ser på den enkelte hjemmelsbestemmelse. Riktignok kommer det i en del tilfeller klart frem hvilke vurderinger som skal foretas, se eksempelvis politiloven § 6, 2.ledd, med krav om nødvendighet og forholdsmessighet, hvilket gir en viss forutsigbarhet. Men en rekke av bestemmelsene som tildeler politiet myndighet, forutsetter at man har gode kunnskaper om alminnelig forvaltningsrett og det øvrige regelverk som styrer politiets virksomhet. Eksempelvis vil kunnskap om at lovens formål ikke alene er retningsgivende for fortolkning, men at det også må legges vekt på forutberegnelighet, synliggjøre at formuleringen «blant annet» i politiloven § 7, 2.ledd, hvor ulike tiltak regnes opp, ikke kan tolkes for vidt. Noe enklere kan det være med saksbehandlingsreglene, som i hovedsak er «skal»-regler, men også der må det foretas skjønnsmessige vurderinger, eksempelvis hva som skal til for at en sak er så godt opplyst som mulig, jf. forvaltningsloven § 17. Det skjønnspregede opportunitetsprinsippet åpner også for redusert forutberegnelighet.¹⁵⁷

Det er grenser for hvor langt kravet til forutberegnelighet kan imøtekommes. Skal borgerne kunne være orientert om alt forvaltningsorganene har myndighet til, må virksomheten reduseres radikalt.¹⁵⁸ Det er nok ikke særlig aktuelt. Tvert i mot har forvaltningsapparatet og tilhørende regulering økt betydelig gjennom de siste tiår. Vi lever således mellom et kompromiss mellom ønsket om at reglene skal angi klart hva man kan vente seg, og ønsket om at regelverket ikke skal være for komplisert og uoversiktlig. Avveiningen fører ofte til at en del overlates til forvaltningens skjønn.¹⁵⁹

1.3.6 Rettssikkerhet for hvem

Det er åpenbart at rettssikkerhetsaspektet omhandler hensynet til borgeren tiltak rettes mot. Det er denne form for rettssikkerhet jeg har mest fokus på, gjennom å kartlegge hvilke momenter et utvalg politibetjenter kan tillegge vekt ved vurderingen av inngripen, middel, makt og håndjern, eksponering, varighet av inngripen, samt anmeldelse og annen forfølgelse. I tillegg beskrives deler av saksbehandlingen vedrørende aktuelle beslutninger, samt politibetjentenes kompetanse og hvorvidt aktuelle beslutninger kvalitetssikres, hvilket også kan ha betydning for rettssikkerheten til den som er gjenstand for politiets myndighetsutøvelse.

Videre er det klart at rettssikkerhet omfatter hensynet til den fornærmede og samfunnet som har forventning om at det slås ned på lovbrudd. Undersøkelsen vil vise hvordan samfunnsinteressen, og den fornærmedes interesse, i at det slås ned på lovbrudd og gripes inn i farlige situasjoner ivaretas.

Rettssikkerhet kan også betraktes fra den som utøver myndighet. For en politibetjent vil det være av interesse å kunne utøve myndighet i trygg forvisning om at dette gjøres innenfor de rettslige rammer, uten frykt for eventuelt straffansvar. Det er et ansvar for staten å legge til rette for at

¹⁵⁵ Eckhoff, Smith, 2014, s. 58

¹⁵⁶ Myhrer, 2014, s. 89

¹⁵⁷ Myhrer, 2014, s. 96

¹⁵⁸ Eckhoff, Smith, 2014 s. 59

¹⁵⁹ Eckhoff, Smith, 2014, s. 59

politibetjenter har den utdannelse, trening, utstyr og ledelse som skal til for å kunne utføre tjenesten på en forsvarlig måte. Jo mer krevende oppdrag, desto større ansvar har staten for de som går «i front». Undersøkelsen viser under hvilke omstendigheter ordenstjeneste utføres. Dette er kunnskap som kan gi bedre grunnlag for å ta stilling til når en politibetjent må anses å ha opptrådt forsvarlig, kritikkverdig eller straffbart. Gjennom en slik kunnskap, kan politibetjenter bedre forutberegne sin rettsstilling slik at de unngår å komme i ansvar, samt bli i stand til å kunne forsvare sine interesser.

1.3.7 Materiell, formell og prosessuell rettssikkerhet

Man kan ved skjønnsutøvelse tale om rettssikkerhet materielt, formelt og prosessuelt. Den materielle rettssikkerhet handler om at ingen skal lide urett. Denne formen for rettssikkerhet innebærer at de materielle vilkår for inngrep må være oppfylt, jf. det grunnleggende krav om riktig avgjørelse. Et praktisk eksempel fra ordenstjenesten der denne formen for rettssikkerhet trues, er der en person innbringes alene for ikke å ha etterkommet pålegg. Her er det etter loven også krav om at det skal være skjellig grunn til frykt for forstyrrelse av den alminnelige ro og orden eller lovlig ferdse, se politiloven § 8, 1.ledd nr. 2. Den materielle rettssikkerhet er sentral i kapitlet om «Inngripen og gjennomføring».

Den formelle rettssikkerhet handler om at en avgjørelse skal treffes av rette myndighet. Denne formen for rettssikkerhet medfører at den som fatter en avgjørelse må være tildelt kompetanse til det. Ettersom politiloven i all hovedsak gir nettopp politiet formell kompetanse, og det empiriske materialet er dominert av inngripen regulert av politiloven, er ikke denne formen for rettssikkerhet særlig aktuell her. Men ved spørsmålet om forfølgelse av antatt straffbare forhold, gjennom anmeldelse, etterforskning eller andre reaksjoner, kommer denne formen for rettssikkerhet til aktualitet. Dette da anledningen til å unnlate forfølgelse av antatt straffbare forhold er begrenset til de mindre alvorlige lovbrudd.¹⁶⁰

Den prosessuelle rettssikkerhet handler om at avgjørelser skal treffes på forsvarlig vis. Denne formen for rettssikkerhet innebærer at de formelle krav til saksbehandlingen må være oppfylt, eksempelvis må politibetjenten forholde seg objektiv, saken må være tilstrekkelig utredet før avgjørelse treffes, det må gis begrunnelse for inngrep, og være notoritet på slike. Et eksempel fra ordenstjenesten hvor denne formen for rettssikkerhet er utsatt, er der politibetjenter unnlater inngripen overfor personer de kjenner, nettopp av denne årsak. Prosessuell rettssikkerhet er også utsatt der bortvisningspålegg ikke registreres i politiets operative system, med den følge at eventuell overprøving av avgjørelsen vanskeligjøres. Den prosessuelle rettssikkerhet behandles spesielt i kapittel 3 om «Saksbehandling og kvalitetssikring», men berøres også i de øvrige empirikapitlene om «Inngripen og gjennomføring», samt «Anmeldelse og annen forfølgelse».

1.4 Mer om skjønn

1.4.1 Innledning

Som ovenfor nevnt, vil skjønnsfriheten alltid være begrenset av flere sett av rettsnormer. Hjemmelsgrunnlaget setter rammer for skjønnsutøvelsen, og forvaltningen er alltid avskåret fra å ta utenforliggende hensyn, opptre vilkårlig, sterkt urimelig, eller foreta usaklig forskjellsbehandling. Det kan også være en ugyldighetsgrunn om skjønnen bygger på et uriktig eller ufullstendig faktum,

¹⁶⁰ Auglend, Mæland, 2016, s. 657

eller det er begått feil i saksbehandlingen.¹⁶¹ Juridisk skjønn dreier seg følgelig om å legge de riktige og relevante fakta til grunn og utøve et saklig skjønn innenfor det handlingsrom som lov og regelverk gir åpning for. De forvaltningsrettslige grunnprinsipp om eksempelvis saklighet, forholdsmessighet og likhet er således sentrale ved skjønnsutøvelsen.

1.4.2 Faktumskjønn

Faktumskjønn omfatter vurderinger av hvilket faktum som kan legges til grunn for en avgjørelse. Det handler om bevisbedømmelse,¹⁶² herunder vurdering av opplysningers pålitelighet, vitners troverdighet og hvilke opplysninger som må kontrolleres.

Det faller inn under faktumskjønnet å ta stilling til når saken er tilstrekkelig opplyst, herunder undersøke og kontrollere forhold som både er til gunst og ugunst for den inngrep måtte rettes mot. Tilgang til ressurser, herunder tid, vil ha betydning for hvor omfattende undersøkelser som kan kreves. Hvor grundig forvaltningsorganet må være, beror derfor på en avveining mellom hensynet til å oppnå forsvarlige resultater og hensynet til ressursbruk og tid. Dersom saken er viktig, og det ikke er hast med å få den avgjort, desto mer innsats forventes det for å få saken opplyst.¹⁶³

Tids- og ressursfaktoren er av stor praktisk betydning for politibetjenter i ordenstjeneste. Dette kan spesielt bli utfordret av prinsippet om forsvarlig saksbehandling og likhetsprinsippet. Ofte må beslutninger treffes raskt, og ikke sjelden er det begrenset hvor mange politibetjenter som kan jobbe for å avklare faktum. I hvilken utstrekning faktum skal klarlegges, om det skal gripes inn, og i så fall på hvilken måte, avgjøres ofte på grunnlag av skjønsmessige kriterier hvor den konkrete vurderingen baseres på forholdene på stedet. Disse forholdene kan variere, og tilfeller som kan synes like, kan behandles ulikt. Spørsmålet blir da om eventuelle ulikheter kan forsvares ut fra saklige hensyn.

De skjønsmessige vurderinger av faktum danner grunnlag for så vel det lovbundne skjønn som det diskresjonære skjønn. Jeg undersøker derfor hvilke skjønsmessige vurderinger politibetjentene foretar i forhold til å samle inn, vurdere, og trekke slutninger av, faktum.

1.4.3 Lovbundet skjønn (rettsanvendelsesskjønn)

Forvaltningens kompetanse og virksomhet er basert på, og innrammet av, rettsregler. Dette gjelder spesielt politiet. Mange av de avgjørelser som tas av forvaltningsorganer er utelukkende, eller i vesentlig grad, resultat av rettsanvendelse.

Det finnes en rekke vage eller skjønnspregede ord og uttrykk i lovgivningen, og det gjelder ikke minst det lovverket som regulerer politiets myndighetsutøvelse, se eksempelvis bestemmelser vist til ovenfor under punkt 1.1.3. Å finne det generelle innholdet i slike ord og uttrykk, samt hvordan dette skal anvendes på et konkret tilfelle, er en rettslig oppgave. De skjønsmessige vurderinger som foretas for å klarlegge innholdet i rettsreglene, kalles lovbundet skjønn, eller rettsanvendelsesskjønn.¹⁶⁴ Det lovbundne skjønn kan spesielt bli utfordret av legalitetsprinsippet og prinsippet om forutberegnelighet. Det vil eksempelvis være begrenset adgang til utvidende tolkning av bestemmelser som gir politiet myndighet til å gripe inn i borgernes rettigheter og pålegge dem plikter.

¹⁶¹ Eckhoff, Smith, 2014, s. 385-409

¹⁶² Graver, 2007, s. 255-257

¹⁶³ Eckhoff, Smith, 2014, s. 265

¹⁶⁴ Eckhoff, Smith, 2014, s. 373

1.4.4 Diskresjonært skjønn

Forvaltningen er flere steder i lovverket gitt kompetanse til selv å avgjøre om tildelt myndighet skal benyttes eller ikke. Dette synliggjøres ved at det i hjemmelslovgivningen står at aktuelt forvaltningsorgan «kan» utøve myndighet, forutsatt at lovens vilkår for øvrig er oppfylt. Valgfriheten som her fremkommer, omtales som det diskresjonære skjønn («kan»-skjønn eller «fritt skjønn»). Politiets inngrepsbestemmelser i politiloven og straffeprosessloven er i hovedsak slike «kan»-bestemmelser. Kartleggingen av politibetjentenes diskresjonære skjønn har derfor et betydelig omfang.

Jeg velger å benytte begrepet diskresjonært skjønn, da begrepet fritt skjønn kan lede en til å tro at det er fritt opp til forvaltningsorganet hvilke vurderinger som kan ligge til grunn for hvorvidt tildelt myndighet skal anvendes eller ikke. Slik er det imidlertid ikke. For det første vil hjemmelsgrunnlaget sette grenser for skjønnsutøvelsen.¹⁶⁵ For politiets del vil politiets oppgaver, og formålet med hjemmelsloven, danne en ramme for hva det er saklig å tillegge vekt i den skjønnsmessige vurderingen. Dernest har det gjennom rettspraksis utviklet seg en lære om myndighetsmisbruk. Å ta utenforliggende hensyn, fatte avgjørelser vilkårlig, fatte sterkt urimelige avgjørelser, eller foreta usaklig forskjellsbehandling, vil kunne anses som uakseptabelt, og derved representere en ugyldighetsgrunn. Også begrepet «kan»-skjønn kan være noe misvisende fordi det noen ganger markerer en frihet til å vedta noe eller la det være, mens det andre ganger angir at forvaltningen har kompetanse til å treffe vedtak av aktuell art.¹⁶⁶ Politilovens bestemmelser angir begge deler, det vil si både kompetanse og valgfrihet. Skjønnsvurderingen er således knyttet til valgfriheten, og ikke den formelle kompetanse.

Det er ikke alltid noe skarpt skille mellom frihet til å treffe avgjørelse eller la det være, og frihet til å bestemme hva avgjørelsen skal gå ut på. Det er likevel snakk om to forskjellige spørsmål.¹⁶⁷ Spørsmålene behandles særskilt i kapitlet om inngripen og gjennomføring.

Det diskresjonære skjønn kan måles opp mot alle de nevnte prinsipp, se kapitlene om inngripen og gjennomføring, samt anmeldelse og annen forfølgelse.

1.4.5 Kontroll med politibetjentenes skjønnsmessige vurderinger

Prinsippene som danner rammer for skjønnsutøvelsen angir også kjernen i den gode forvaltningspraksis. Ved hensyntagen til prinsippene kan god og forsvarlig praksis sikres, det vil si en praksis som ikke er kritikkverdig, ulovlig eller straffbar. Kunnskap om prinsippene, og evne til å balansere dem, representerer et nødvendig grunnlag for vurderinger og beslutninger i samsvar med de rettslige rammer. Feil kan forebygges gjennom utdanning, styring av skjønnsutøvelsen, og kvalitetssikring av skjønnsmessige avgjørelser før de iverksettes. Dette behandles i kapitlet om kompetanse og kvalitetssikring. Viktig for å forebygge feil er også å dra lærdom av egne erfaringer gjennom evaluering, og av andre saker gjennom erfaringslæring. Det faller imidlertid utenfor avhandlingens tema å behandle dette.

Retting av feil kan skje ved kvalitetssikring før tjenestehandlingen iverksettes, eller før den er gjennomført. Dette behandles i kapitlet om kompetanse og kvalitetssikring. Feil kan også rettes

¹⁶⁵ Auglend, Mæland, 2016, s. 165

¹⁶⁶ Eckhoff, Smith, 2014, s. 375

¹⁶⁷ Eckhoff, Smith, 2014, s. 375-376

gjennom omgjøring, jf. forvaltningsloven § 35, klage, jf. forvaltningsloven §§ 28 flg. eller anmeldelse, jf. straffeprosessloven §§ 224 flg. Det faller imidlertid utenfor avhandlingens tema å behandle dette.

Likevel nevnes kort at feil i de faktiske eller rettslige premisser for skjønnet antas, på samme måte som ved saksbehandlingsfeil, å føre til ugyldighet hvis de kan ha påvirket avgjørelsens innhold, jf. forvaltningsloven § 41.¹⁶⁸ Som skjønnsfeil regnes at det er tatt utenforliggende hensyn, avgjørelsen er truffet på slump eller er vilkårlig, eller representerer usaklig forskjellsbehandling. Mens overordnet klageinstans kan prøve alle sider av saken, herunder skjønnsutøvelsen, jf. forvaltningsloven § 34, 2.ledd, er domstolens anledning til å prøve skjønnet begrenset. Som hovedregel er avgjørelser basert på diskresjonært skjønn unntatt domstolskontroll, mens domstolen kan overprøve skjønsmessige vurderinger av faktum og det lovbundne skjønn. Men det er ingen klar grense, og i praksis vil det mer dreie seg om en glideskala fra rettsspørsmål som er gjenstand for full overprøvelse til hensiktsmessighetsvurderinger hvor forvaltningens skjønn er endelig.¹⁶⁹ Det faller normalt utenfor domstolens kompetanse å overprøve hensiktsmessigheten i forvaltningens vedtak, og domstolene er normalt tilbakeholdne med å overprøve det faglige skjønn. Dog kan nok domstolen drive kontrollen lengre der et vedtak virker urimelig eller rart.¹⁷⁰

Mitt overordnede fokus på prinsippene, har sitt grunnlag i at det nettopp er der loven overlater vurderinger til forvaltningen at prinsippene har sin særlige betydning. Dette da avgjørelsen ikke kan kontrolleres direkte opp mot loven. Alle forvaltningsrettslige grunnprinsipper møtes med andre ord i spørsmålet om forvaltnings-skjønnet.¹⁷¹

Alle formene for skjønn er aktuelle i alle empirikapitlene. Faktumskjønn og lovbundet skjønn er mer fremtredende i kapitlet om saksbehandling, mens det diskresjonære skjønn er mer fremtredende i kapitlene om inngripen og gjennomføring, samt anmeldelse og annen forfølgelse.

1.5 Oversikt over kapitlene (veien videre)

1.5.1 Metode

I metodekapitlet beskriver jeg hva jeg har gjort, og hvilke refleksjoner og begrunnelser som ligger til grunn for de metodiske valg jeg har tatt ved innsamling av data og analysen av disse.

Arbeidet faller inn under det som omtales som empirisk rettsvitenskap, hvor mitt hovedfokus har vært på politibetjentenes praksis. Politibetjentenes praksis, og problematikk som viste seg i denne, har vært avgjørende for hvilken teori som er trukket inn i analysen. Som eksempel kjente jeg ved analysen av hva politibetjentene vektla ved klarleggingen av faktum i en situasjon, naturlig nok igjen forhold som rettslig sett er av betydning for saksbehandlingen. Videre kjente jeg ved analysen av hva politibetjentene vektla ved avgjørelsen av om de skulle gripe inn i en situasjon, og i så fall på hvilken måte, forhold som rettslig sett er av betydning nettopp ved disse typer spørsmål. Endelig, ved analysen av hva politibetjentene vektla på ved avgjørelsen av spørsmålet om anmeldelse, kjente jeg igjen forhold som rettslig sett er av betydning ved henholdsvis påtalemyndighetens vurdering av

¹⁶⁸ Eckhoff, Smith, 2014, s. 469. Om vilkårlighet, s. 398-399, om usaklig forskjellsbehandling, s. 401-403, om forholdsmessighet, s. 403-406, om fakta, s. 407-409

¹⁶⁹ Auglend, Mæland, 2016, s. 165

¹⁷⁰ Eckhoff, Smith, 2014, s. 521-522 og 399-401

¹⁷¹ Graver, 2007, s. 254

påtale og domstolens vurdering av straffutmåling. Teorigrunnlaget omhandler i hovedsak hvordan retten er, men jeg trekker også inn noe politisosiologisk forskning ved analysen av praksis.

Med et slikt hovedfokus på politibetjentenes praksis, har undersøkelsen og analysen av regelverket blitt begrenset til det jeg har vurdert som relevant ved analysen av praksis. Analysen av praksis omhandler det å sette sammen, belyse og vurdere praksis ved hjelp av det juridiske teorigrunnlag.

Jeg har søkt å kode politibetjentenes praksis slik at jeg får svar på det jeg undersøker, nemlig politibetjentens skjønnsmessige vurderinger i ordenstjeneste, med hovedfokus på deres vurderinger av når de griper inn og på hvilken måte, samt når de velger å anmelde et mulig straffbart forhold. Jeg har valgt å kode praksisen i henhold til faglige momenter som det er enighet om at er rettslig relevante. Som eksempel nevnes saksbehandlingsreglene som skal sikre forsvarlig saksbehandling, inngrepshjemplene som skal hindre myndighetsmisbruk, samt regler for straffeforfølgelse og straffutmåling som skal sikre forutberegnelighet. Jeg har søkt å vekte disse ut fra hvor viktige de er i forhold til politibetjentenes skjønnsutøvelse. Dette handler om rettssikkerhet, og målet er å kunne ta stilling til om de hensyn politibetjentene tillegger vekt i sin skjønnsutøvelse er saklige eller utenforliggende. Jeg har analysert begrunnelsen de gav for sin praksis, og vurdert denne opp mot de rettslige rammer, eksempelvis om ulik praksis har saklige grunner.

Det har vært en vekselvirkning mellom praksis og teori, da begge felt er forstått bedre i lys av hverandre. Dette har også medført at både data og teori som jeg innledningsvis tenkte var aktuelle, er forkastet.

I dette kapitlet redegjør jeg også for forskningsetiske refleksjoner.

1.5.2 Saksbehandling

I dette kapitlet redegjøres det for skjønnsmessige vurderinger politibetjentene foretar under saksbehandlingen. I dette inngår vurderinger i forhold til *utredning*: hva de ser etter, hvilke områder de oppsøker, hvordan de samler inn og vurderer faktum, *informasjon*: om grunnlag for inngripen, aktuelle utfall og fremgangsmåte, *begrunnelse*: hvorvidt beslutninger begrunnes overfor den som utsettes for inngrepet, samt *notoritet*: hvorvidt beslutninger, og grunnlaget for slike, nedtegnes. De hensyn politibetjentene tar i disse sammenhenger, drøftes fortløpende opp mot de rettslige rammer som gjelder for saksbehandlingen. Spesielt sentralt her er prinsippene om saklighet, likhet og objektivitet.

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

1.5.3 Inngripen og gjennomføring

I kapitlet om inngripen og gjennomføring er tema inngripen i en situasjon, valg av middel, eksponering, makt, herunder bruk av håndjern, samt varighet av inngripen. Fremstillingen styres av en fortløpende redegjørelse for aktuelle rettslige grunnlag vedrørende aktuelt tema, presentasjon av de hensyn politibetjentene kan tillegge vekt ved vurderingen av disse, samt drøftelse av hvordan disse hensyn forholder seg til de rettslige rammer. Jeg har spesielt fokus på å avklare hvorvidt aktuelle hensyn er saklige eller utenforliggende. Alle formene for skjønn er aktuelle her.

1.5.4 Anmeldelse og annen forfølgelse

I dette kapitlet redegjøres det først for aktuelle rettslige grunnlag for spørsmålet om forfølgelse. Dernest presenteres de hensyn politibetjentene kan tillegge vekt når de tar stilling til om et antatt straffbart forhold anmeldes eller, etterforskning iverksettes, eller andre reaksjoner ilegges. Dernest drøftes hvorvidt aktuelle hensyn anses som saklige eller utenforliggende. Alle formene for skjønn er aktuelle også her.

1.5.5 Kompetanse og kvalitetssikring

I kapitlet om kompetanse og kvalitetssikring, redegjøres det for politibetjentenes juridiske kompetanse, samt hvorvidt de skjønsmessige vurderinger politibetjentene foretar ved saksbehandling, beslutning om inngripen, beslutning om anmeldelse og annen forfølgning av antatt straffbare forhold, blir kvalitetssikret.

1.5.6 Avslutning

I avslutningskapitlet redegjøres det kort for de funn som er gjort. Dernest foretas en oppsummerende drøftelse av politibetjentenes skjønnsutøvelse i et rettssikkerhetsperspektiv. Linjene trekkes videre mot utfordringer funnene representerer for politibetjentes juridiske kunnskaper, praksisfeltet og den rettslige regulering av politiets skjønnsutøvelse i ordenstjeneste.

2. Metode

2.1 Om studien

Ettersom formålet med mitt arbeid er å få kunnskap om hvordan et utvalg politibetjentes skjønnsutøvelse forholder seg til de rettslige rammer, er det nødvendig for meg å gjennomføre en undersøkelse av politibetjentes praksis, samt en undersøkelse av det regelverk jeg anser relevant for denne skjønnsutøvelsen.

I det følgende vil jeg redegjøre for mine metodiske valg vedrørende den empiriske undersøkelsen, forskningsetiske problemstillinger,¹⁷² samt hvordan datainnsamlingen forløper.¹⁷³ Videre vil jeg redegjøre for mine metodiske valg vedrørende arbeidet med å avklare rettskildebildet innenfor de områder empirien omfatter.

2.2 Metodisk perspektiv

Som det fremgår av innledningskapitlet, er mitt faglige perspektiv juridisk, og avhandlingens omdreiningspunkt er rettssikkerhet. Politibetjentenes praksis er følgelig betraktet fra en juridisk synsvinkel. Oppmerksomheten min har vært rettet mot de deler av politibetjentenes praksis som omhandler avhandlingens problemstilling. Dette perspektivvalget har hatt avgjørende betydning for hvilke sider av virkeligheten jeg har avdekket, og det finnes følgelig mange andre sider av praksis som en med et annet faglig blikk ville kunne kartlagt. Det er som å bruke en lommelykt, der noe blir opplyst, mens annet forblir i mørket.¹⁷⁴

For å dekke formålet med den empiriske undersøkelsen, som er å finne ut hvilke momenter politibetjenter tillegger vekt når de utøver skjønn i ordenstjeneste, er det nødvendig å foreta en datainnsamling som omfatter politibetjentes skjønnsmessige vurderinger og valg i aktuelle situasjoner. For meg er det viktig å få tak i politibetjentenes egen virkelighetsoppfatning, deres motiv og tenkemåte i all sin nyanserikdom, og så autentisk gjengitt som mulig.¹⁷⁵ Jeg har derfor gjennomført observasjon og intervju av et utvalg politibetjenter, samt studert dokumenter de har utarbeidet etter hendelser jeg overvar. Jeg anvendte induktiv metode¹⁷⁶ ved kartleggingen av politibetjentenes praksis. Jeg har på den ene siden hatt et innenfra-perspektiv, i den forstand at jeg har søkt å kartlegge politibetjentenes oppfatning og vurdering av virkeligheten. På den annen side har jeg, med min fagbakgrunn, også et utenfra-perspektiv som er preget av den oppfatning jeg som jurist og forsker har av den samme virkeligheten før jeg fikk del i politibetjentenes perspektiv. Innenfra-perspektivet gjenkjennes i inndelingen av empirien, mens utenfra-perspektivet er representert ved den rettsdogmatiske undersøkelsen og beskrivelsen. Den empiriske delen har

¹⁷² Underveis i arbeidet, oppstod det flere forskningsetiske problemstillinger. Jeg har i denne prosessen i all hovedsak forholdt meg til de forskningsetiske retningslinjer for samfunnsvitenskap, humaniora, juss og teologi vedtatt av de nasjonale forskningsetiske komiteene av 2006. Henvisningene vil derfor være til disse retningslinjene. Nye retningslinjer ble vedtatt i 2016, og tilsvarende punkt i disse vil fremgå av fotnoter

¹⁷³ Informasjonsskjema, skjema for feltnotater og intervjuguide ligger vedlagt, se henholdsvis vedlegg 1, 2 og 3

¹⁷⁴ Johannessen, Tufte, Christoffersen, 2010, s. 47-48

¹⁷⁵ Repstad, 2007, s. 19

¹⁷⁶ Johannessen, Tufte, Christoffersen, 2010, s. 51

således virket avgrensede for den rettsdogmatiske undersøkelsen, mens sistnevnte del utgjør avhandlingens teoretiske ramme.

Jeg har latt meg inspirere av empiriske studier av ikke-juristers rettsanvendelse.¹⁷⁷

2.3 Empirisk rettsvitenskap

Mitt arbeid faller som nevnt i innledningskapitlet inn under det som benevnes som empirisk rettsvitenskap.¹⁷⁸ Når jurister skal gå ut og forske på hvordan rettsanvendelsen er, oppstår det metodiske utfordringer i forhold til hvordan slike data skal innsamles og analyseres.¹⁷⁹ Data innsamles ut fra juridiske behov, hvilket innebærer andre metodiske formål og krav enn sosiologiens vanlige representativitets- og validitetskrav eller antropologiens og psykologiens krav til grundighet ved innhenting etter kvalitative metoder.¹⁸⁰ Hvordan materialet brukes blir desto viktigere. Så lenge materialet blir brukt til å reise problemer, illustrere regler og til å gi stoff til vurderinger, gir de råstoff til forskeren, intet mer.¹⁸¹

Selv om det empiriske materialet er råstoff for min analyse, er det klart at min faglige for forståelse har virket inn på hva jeg har sett etter og hvorfor jeg har sett etter dette. Juridiske begrep kan bidra til fortolkning av fenomen, gjennom såkalte tolkningsskjema og kunnskap om regler. Med tolkningsskjema menes at ulike fornembare fenomen gis en spesifikk rettslig betydning gjennom bruk av rettslige begrep. Kunnskap om regler gjør en i stand til å tolke det som skjer, slik at det gir mening.¹⁸² For meg innebærer dette eksempelvis at mine kunnskaper om juridiske begrep og de ulike stadier i saksbehandlingen, har virket styrende for hvilke av de vurderingene politibetjentene foretok som er kartlagt.

I analysen har jeg et «nedenfra og opp»-perspektiv, der praksis «der nede» ses i lys av den rettslige regulering «der oppe». Dette da jeg tar utgangspunkt i den konkrete situasjon for deretter å trekke inn de rettslige perspektiv. Etersom jeg kjenner det juridiske system, og aktuelt regelverk, har jeg et annet perspektiv enn en sosiolog. Materialet som skriver seg fra datainnsamlingen blir i hovedsak brukt som et faktum for rettsanvendelsen, og er i liten grad gjenstand for selvstendig fortolkning. Jeg har på dette grunnlag for det vesentlige lagt til grunn at «slik var det» og «dette uttalte de». Mitt materiale er således politibetjentenes praksis, og mitt analyseverktøy er rettsreglene. Med politibetjentenes praksis som utgangspunkt, reiser jeg spørsmål om, og analyserer, hvordan de hensyn politibetjentene tar kan betraktes i lys av relevant regelverk.

Etersom problemstillingen omhandler politibetjentenes praksis, bygger hoveddelen av avhandlingen på den empiriske undersøkelsen.

¹⁷⁷ Boe, 1979, Støkken m fl, 1981, Eckhoff, Brinkmann, 1986, Molven, Vetvik, 1986, Andenæs, Skre, 1990, Eckhoff, Graver, 1991, Lemann Kristiansen, 2001

¹⁷⁸ Defineres av Ervasti som forskning som baserer seg på ulike observasjoner og erfaringer av den reelle verden, Ervasti, 2000, s. 570. Se også Eckhoff, 1985, s. 30 – 36. Min forskning antas å falle inn under det som omtales som «law and society» - juristenes retts sosiologi, se Ervasti, 2000, s. 574-575. Se om empiriske rettsstudier i Sandgren, 2009, s. 445 - 482

¹⁷⁹ Se om tverrvitenskap i Sunnemark og Åberg, 2004, s. 9 – 28

¹⁸⁰ Stang Dahl, s. 58

¹⁸¹ Boe, 1989, s. 6

¹⁸² Lindahl, 1985, s. 40 flg. med videre henvisning til Hans Kelsen, *Reine Rechtslehre* (Leipzig & Wien 1934), s. 2 flg.

2.4 Metodevalg

2.4.1 Kvalitativ tilnærming

Som ovenfor nevnt er det nødvendig for meg å komme tett innpå feltet for å få tilgang til hvilke vurderinger og beslutninger politibetjenter foretar seg vedrørende de spørsmål forskningen omfatter. Dette gjør anvendelsen av kvalitative metoder nærliggende. Her er hensikten å få fylldige beskrivelser og mest mulig kunnskap om fenomenet, hvor kategorier oppstår først ved analysen.¹⁸³ Som et resultat av diskusjon med, og rådgivning fra, samfunnsforskere ved en forskningsinstitusjon jeg samarbeider med, velger jeg å ha en kvalitativt metodisk design på den empiriske undersøkelsen. Den kvalitative studien består av observasjon av et utvalg politibetjenter i ordenstjeneste, intervju av dem¹⁸⁴ om hendelser jeg overværer, samt studier av det skriftlige materialet politibetjentene utferdiger etter hendelser jeg overværer. Jeg anvender således en form for metodetriangulering,¹⁸⁵ som gir en tredelt tilnærming til politibetjentenes¹⁸⁶ praksis. Det empiriske materialet er gjenstand for analysen av praksis.

Jeg har en eksplorativ tilnærming,¹⁸⁷ der jeg fokuserer på hva politibetjentene selv sier om sine vurderinger og beslutninger.

Jeg har som mål å bringe dataene frem i slik detalj at leseren kan vurdere det på egen hånd. Jeg har ikke hatt som ærende å avsløre eksempler på godt eller dårlig politiarbeid, men derimot påpeke og analysere de faktorer som har innflytelse på politiarbeidets utforming, samt analysere disse opp mot aktuelt regelverk.

Ettersom jeg er opptatt av å gi en helhetlig beskrivelse av prosesser og særtrekk ved et bestemt miljø, samt at mitt datagrunnlag ikke oppfyller krav til kvantitativ kartlegging, er det bare unntaksvis mulig for meg å slå fast noe antall, eller majoritet, som inntar et visst standpunkt.

2.4.2 Pilot

Som den del av forberedelsen prosjektet, gjennomførte jeg en såkalt pilot, der jeg testet ut metodene jeg hadde valgt for den empiriske datainnsamlingen. Jeg observerte tjenesteutøvelsen til en politibetjent over fire vaktsett på kvelds- og nattestid fordelt over tre helger. Deretter gjennomførte jeg intervju med ham om hendelsene jeg hadde overværet, samt generelt om utøvelse av skjønn, rolleforståelse og kvalitetssikring av skjønnsutøvelse. Jeg studerte også dokumenter han hadde utferdiget etter hendelser jeg overvar. En slik forstudie gav meg nyttig informasjon om praksisfeltet og innsikt i hvordan jeg skulle sikre data, hvilket medførte at jeg utviklet intervjuguiden, samt videreutviklet systemet jeg hadde laget for feltnotater.

Det tok litt over ett år fra jeg gjennomførte piloten til jeg startet datainnsamlingen som ligger til grunn for denne avhandlingen. Dette hadde i hovedsak en formell årsak, da det tok tid å få de nødvendige tillatelser for slik datainnsamling.

¹⁸³ Johannesen, Tufte og Christoffersen, 2010, s. 363 flg.

¹⁸⁴ Intervjuene omfattet ytterligere to politibetjenter som jeg ikke gjennomførte observasjon av

¹⁸⁵ I Johannesen, Tufte og Christoffersen, 2010, s. 367 defineres metodetriangulering slik at man kombinerer kvalitative og kvantitative data, men de sier videre at det i samfunnsvitenskapen betyr å se et fenomen fra flere perspektiv, ved hjelp av forskjellige metoder, hvilket jeg gjør

¹⁸⁶ Med unntak av de to lensmannsbetjentene som jeg kun intervjuet

¹⁸⁷ Johannesen, Tufte og Christoffersen, 2010, s. 58

2.4.3 Den sosiale setting

Observasjonene gjennomføres på offentlig sted,¹⁸⁸ da ordenstjeneste i hovedsak utføres der. Med offentlig sted menes sted bestemt for alminnelig ferdsel, eller der allmenheten ferdes, jf. straffeloven 1902 § 7, 1.ledd/straffeloven 2005 § 10, 1.ledd, eksempelvis utesteder, torg, veier, gater, skoler. I tillegg gjør jeg meg notater over ytringer som kommer frem i politibilen og på pause- eller oppholdsrommet til politibetjentene (piketten). Jeg møter adskillig flere politibetjenter enn mine informanter, og ved en del tilfeller møter jeg også politibetjentenes ledere. Det hender at noen av disse kom med uttalelser som mine informanter må forholde seg til. Uttalelsen kan være knyttet til konkrete hendelser som jeg er vitne til, eksempelvis fordi vedkommende er med i patruljen til informant, eller den kan være knyttet til skjønnsutøvelse mer generelt. Samtlige av disse er kjent med min rolle, samt hva mitt forskningstema er. På bakgrunn av at de for det vesentlige selv tar initiativ til meningsytringen, i tillegg til at alle data er anonymisert, velger jeg å ta med enkelte tilfeller der deres skjønnsutøvelse kommer til uttrykk. Dette betyr at det i analysekapitlene finnes tilfeller av handlinger eller utsagn som ikke skriver seg direkte fra informantene, men som er av en slik art at informantene forholder seg til disse, direkte eller indirekte, ved utøvelse av skjønn knyttet til forskningsspørsmålene.

2.4.4 Sted

Tidligere undersøkelser viser en viss forskjell på hvordan politibetjenter som er tilknyttet politistasjoner i byer griper inn i konfliktsituasjoner sammenlignet med de som tjenestegjør ved lensmannskontorer i landdistriktene. Gjennomgående vil politibetjenter i landdistriktene ligge lavere på maktmiddelstigen enn de som tjenestegjør i bystrøk.¹⁸⁹ På denne bakgrunn velger jeg ut tre områder for datainnsamling, en større by, en middels stor by og ett lensmannsdistrikt. Jeg får derved tilgang til informasjon om tjenesten utføres annerledes der ressursene (antall tjenestefolk på vakt, avstand til arrest etc) er ulike.¹⁹⁰ Datainnsamlingen gjennomføres i tre kommuner i tre ulike politidistrikter, og disse ligger henholdsvis i to fylker. Kommunene er av ulik størrelse, hvorav innbyggertallene er på henholdsvis 7 000, 25 000 og 75 000. Stedene er geografisk spredt. Datainnsamlingen starter i september 2010, og sluttføres i april 2012.

2.4.5 Informantene

2.4.5.1 Utvalg

For å utøve et godt skjønn kreves kunnskap og erfaring, samt refleksjon over teori og praksis over tid.¹⁹¹ Jeg er ikke bare ute etter politibetjentenes vurderinger og valg i enkeltsituasjoner, men ønsker betraktninger om, og erfaringer med, å utøve skjønn som håndhevere av rett. Å kunne svare på slike spørsmål forutsetter modning og refleksjon, og jeg mener derfor at mitt forskningstema vil være tjent med at politibetjentene har god erfaring i ordenstjeneste. Av hensiktsmessighetshensyn¹⁹²

¹⁸⁸ Ved en del tilfeller var det hendelser på privat sted, hvor noe av oppdraget ble løst utenfor, eksempelvis på veien utenfor huset. Data fra slike tilfeller er med i grunnlaget for analysen

¹⁸⁹ Myhrer, Dahl, 2009, s. 19

¹⁹⁰ Noen av politibetjentene hadde erfaring fra andre steder enn der de nå tjenestegjorde, eksempelvis fra storby og lensmannsdistrikt, og de fortalte om sine erfaringer derfra

¹⁹¹ Kirkebøen, 2013, s. 35 flg.

¹⁹² Johannessen, Tufte, Christoffersen, 2010, s. 107

bestemmer jeg meg for å søke etter informanter som har minst 5 års praksis i ordenstjeneste.¹⁹³ Utvelgelsen er således strategisk.¹⁹⁴

Jeg retter en muntlig forespørsel til tre aktuelle politidistrikt om å få følge et bestemt antall politibetjenter med høgskoleutdanning og minst fem års erfaring i ordenstjeneste, hvor begge kjønn er representert. Jeg blir henvist til politistasjonssjefen, hvor jeg umiddelbart etter samtalen sender skriftlig informasjon om prosjektet, og ber om at dette blir distribuert videre til aktuelle kandidater.¹⁹⁵ Dette slik at aktuelle personer kan se hva prosjektet går ut på før de tar stilling til om de ønsker å delta, jf. kravet til informert samtykke i de forskningsetiske retningslinjer punkt 9.¹⁹⁶

I to av tilfellene får jeg etter noen dager tilbakemelding på hvem som kan tenke seg å være med, og den ene stasjonssjefen uttaler at det melder seg mange flere enn jeg trenger. Dette viser at forespørselen blir sendt til flere enn de som takker ja til å delta. I det siste tilfellet kommer det etter noe lengre tid svar om at ingen ønsker å delta på prosjektet, hvilket viser at noen av de som får tilbud om å delta, ikke ønsker det. Jeg er imidlertid fri til å kontakte lensmannskontor i distriktet direkte, om jeg ønsker det. Jeg kontakter da to lensmannskontor i aktuelt distrikt. Begge lensmennene er positive, men den ene gir aldri tilbakemelding tross purring ved telefon og e-post. Den andre responderer raskt, og gir meg navnet på to lensmannsbetjenter som ønsker å delta på prosjektet. Etter å ha fått navnet til personene som vil delta, kontakter jeg dem direkte for å avtale tidspunkt for observasjon og/eller¹⁹⁷ intervju.

Politibetjentene fordeler seg slik at to jobber på lensmannskontor, seks jobber i en middels stor by, og fire i en større by. De blir uteksaminert mellom 1992 og 2005, hvilket betyr at en har den tidligere etatsutdanningen. Det er fire kvinner og åtte menn, hvor alle har mer enn fem års erfaring i ordenstjeneste. De aller fleste har erfaring fra lensmannsetaten, da mellom to og tretten år.¹⁹⁸ Flere har jobbet med etterforskning, da mellom to og fem år. Alle har jobbet med ordenstjeneste, da mellom 4 og 14 år. Flere av dem har erfaring fra utrykningspolitiet, overvåkingstjenesten og utlendingsavdelingen.¹⁹⁹

¹⁹³ For andre arbeid som berører grupperinger av politibetjenter, se Myhrer, Dahl, 2009 samt Graner, 2004. I Dahl, Myhrer viser at politibetjenter med høy gjennomsnittsalder og lang tjenestetid gav uttrykk for de mest firkantede holdninger og viste minst vilje og evne til etisk refleksjon over egen tjenesteutøvelse. Graner beskriver tre kategorier av polititjenestefolk: nybegynneren, den sultne og den mette. Nybegynneren mangler erfaring, men støtter seg på lov og regelverk. Den sultne har et autonomt perspektiv, og føler handlefrihet i forhold til lovgivning og regelverk. Den mette har over 15 års erfaring, er forsiktig og ettertenksom og har en mykere måte å forholde seg på

¹⁹⁴ Se mer om dette i Tjora, 2010, s. 128

¹⁹⁵ Informasjonsskriv, se vedlegg 1

¹⁹⁶ Tilsvarende retningslinjene 2016 punkt 8

¹⁹⁷ Datainnsamlingen vedrørende de to lensmannsbetjentene blir av ressursmessige årsaker begrenset til intervju. Se mer om dette under punkt 2.4.8.4

¹⁹⁸ Da jeg velger å legge stor vekt på erfaring, kan det være at politibetjentene som inngår i studien er noe utypisk i forhold til den vanlige ordensbetjent. Se Finstad, 2013, s. 104 flg.

¹⁹⁹ Noen har vært innsatsleder gjennom flere år, og flesteparten har jobbet i UEH, mellom 1 og 8 år. Knappt halvparten har jobbet i Oslo mellom 1 og 3 år. Flere har erfaring som innsatsleder i mer enn ett år. Videre har

2.4.5.2 Ikke-jurister som rettsanvendere

Politibetjenter er ikke-jurister som opptrer som rettsanvendere. Når politibetjentene er ute i felten, hvor situasjoner det kan være aktuelt å gripe inn i oppstår spontant, vil reglene kunne få en noe tilbaketrukket rolle. Reglene skal være et verktøy for tjenesteutøvelsen, og angi grensene for myndighetsutøvelsen. Men det er mer enn myndighetsutøvelse politibetjentene må forholde seg til, hvor deres fortolkning av virkeligheten blir sentral. Som grunnlag for en slik fortolkning ligger opplæring og sosialisering inn i politietaten.

Empiriske undersøkelser viser at det er forskjell på juristers og ikke-juristers måte å lese og anvende regler på.²⁰⁰ Dette er også noe jeg har erfart gjennom arbeid i politiet og som lærer ved Politihøgskolen. Det er mye som tyder på at politiloven er en lov som sjelden anvendes av jurister, da den i stor grad regulerer politiets myndighet ute i tjeneste, en arena der jurister er fraværende. I tillegg er etterkontrollen av politiets myndighetsutøvelse ytterst sporadisk. Riktignok forekommer det at slike tiltak blir påklaget eller anmeldt, hvor politibetjentenes rettsanvendelse blir overprøvd av jurister, men sammenlignet med alle de tiltak som iverksettes hver eneste dag over det ganske land, er det grunn til å tro at politiloven i all hovedsak praktiseres av ikke-jurister.

2.4.6 Forskeren

Som utdannet jurist, og med ti års undervisningserfaring i ordensjuss på Politihøgskolen på det tidspunkt datainnsamlingen starter, herunder deltagelse i øvelser og diskusjoner med politiutdannede kolleger, har jeg i noen grad innenfra-perspektivet som politibetjentene har.²⁰¹ Sammen med min faglige bakgrunn og yrkeserfaring, representerer dette en forforståelse som virker inn på mitt blikk på politibetjentenes praksis. Med forforståelse menes den oppfatningen man bringer med seg til det materialet som skal tolkes.²⁰² Det handler om kunnskaper og oppfatninger man har av virkeligheten, som man bruker til å tolke det som skjer rundt en. Dette skjer ofte ubevisst, og omhandler både hva man observerer, og hvordan disse observasjonene vektlegges og tolkes.²⁰³

Jeg kan ikke utelukke at min bakgrunn og posisjon gjorde det lettere for meg å få tilgang til forskningsfeltet og politibetjentenes betraktninger. Samtlige søknader om tilgang til feltet innvilges, to av tre politidistrikt, og ett av to lensmannsdistrikt er positive til mitt prosjekt, og jeg opplever flere ganger at politibetjentene kommer med uttalelser der det fremkommer at jeg med min bakgrunn skjønner hva situasjoner dreier seg om. Jeg føler således at jeg blir godtatt på feltet jeg studerer. Jeg er på et vis «en av dem». Dette slår blant annet ut på den måten at de gir uttrykk for at de oppfatter det slik at jeg forstår hvilke spørsmål de må ta stilling til, eksempelvis om en person skal bortvises i form av pålegg eller innbringes.²⁰⁴ Politiorganisasjonen oppleves av mange som vanskelig å forske på,²⁰⁵ men jeg opplever å bli tatt godt imot både av politibetjentene og andre som jeg har kontakt med, eksempelvis vaksjef eller innsatsleder. Miljøet oppleves som åpent og inkluderende, og flere

de diverse operative og etterforskningskurs, samt erfaring som instruktør. Flere er veiledere for studenter i praksis, og har vært det i flere år. Det er også noen som har annen utdanning og erfaring

²⁰⁰ Se eksempelvis Eckhoff, Brinkmann, 1986, Eckhoff, Graver, 1991, Andenæs, Skre, 1990, Boe, 1979

²⁰¹ Jeg har også ett års erfaring som påtalejurist, men det var ikke så ofte problematikken oppstod vedrørende fortolkning og praktisering av politilovens bestemmelser

²⁰² Olsvik, 2013, s. 111

²⁰³ Johannesen, Tufte, Christoffersen, 2010, s. 38

²⁰⁴ Det samme opplevde Ekman, 1999, s. 53

²⁰⁵ Ekman, 1999, s. 53

gir uttrykk for interesse for forskningsprosjektet mitt og mener det kan gi viktig kunnskap. Sjargongen kjenner jeg stort sett fra før, og det er flere eksempler på at politibetjentene gir uttrykk for uenighet selv om jeg er til stede. De gir også uttrykk for at jeg vil oppleve at forskjellige politibetjenter har ulike måter å utøve skjønn på.

På bakgrunn av min erfaring fra politiet og Politihøgskolen, herunder uttalelser fra politibetjenter og politihøgskolestudenter, har jeg en antakelse om at politibetjentes skjønnsutøvelse kan være av varierende art og kvalitet. Jeg har imidlertid ikke grunnlag for, eller ønske om, å lage noen hypoteser på forhånd. Ettersom jeg ikke har vært opptatt av å komme til noen forhåndsbestemt kunnskap, har jeg følt en frihet til å finne ut hvilket mangfold av momenter som kan påvirke skjønnsutøvelsen.

2.4.7 Observasjon

2.4.7.1 Om observasjon

Ved observasjon studerer man det folk gjør i reelle faktiske situasjoner. Situasjonene kan på den ene siden være preget av ro, politibetjentenes og publikums gode humør og humor, og på den annen side hastverk, stress, fare, frykt, sinne og redsel hos både politibetjentene og publikum. Som forsker er det vanskelig å se dette mangfoldet uten selv å ha vært tilstede. En gjennomgang av meldinger vil ikke gi et så godt bilde av praksis, da disse stort sett er kortfattet, og ikke sjelden ufullstendige. I tillegg har situasjonen ofte endret seg når politiet kommer til stedet. En gjennomgang av rapporter vil heller ikke gi et så mangfoldig bilde som observasjon, da politibetjentene vil begrense seg til det som anses saklig relevant for aktuell sak.²⁰⁶ Observasjon er derfor spesielt egnet som grunnlag for intervju.²⁰⁷

Formålet mitt med observasjon er å komme nært innpå politibetjentene og de situasjoner som oppstår, gjennom direkte og personlig kontakt med dem. Jeg får da tilgang til deres vurderinger og beslutninger i en kontekst. Dette gir kunnskap om hva de faktisk sier og gjør i reelle handlingssituasjoner, uttrykt operativt (problemorientert og problemløsende) og som reelt handlingsstyrende,²⁰⁸ herunder hvilke vurderinger de foretok ved sin skjønnsutøvelse. Da fremtrer aktøren i sitt naturlige miljø, hvilket muliggjør avdekking av ideer, tankesett og symbolforståelser.²⁰⁹

Til dette kommer at store deler av polititjenesten utføres av politibetjenter som arbeider alene eller i par, uten overoppsyn fra ledere, andre kolleger eller publikum. Med tanke på at politiet kan anvende tvang og makt, ofte overfor personer i en sårbar eller utsatt posisjon, gir tjenesteformen dårlig kontroll med at tjenesten skjer innenfor de legale rammer. Observasjon gir innsikt i, og dermed noe kontroll over, tjenesteutøvelsen. Dette kan gi ny kunnskap som igjen kan lede til bedre tjenesteutøvelse. Man kan heller ikke utelukke at observasjon gir tilgang til informasjon som politibetjentene i et intervju vil holde tilbake, av den grunn at de av rettslige eller yrkesetiske årsaker ikke tåler dagens lys. Observasjon gir også tilgang til opplysninger som politibetjenten kanskje anser uvesentlig, samt er seg ubevisst.²¹⁰ Det er et kjent fenomen at aktørene ikke alltid vet hvorfor de handler som de gjør. Her vil det være snakk om tankeprosesser politibetjentene foretar som er så

²⁰⁶ Myhrer, 2007, s. 15-17

²⁰⁷ Tjora, 2010, s. 38

²⁰⁸ Repstad, 2007, s. 34

²⁰⁹ Holmberg, 1999, s. 15

²¹⁰ Myhrer, 2007, s. 15

”automatisert” at de ”ikke tenker på det”, og derved ikke gir uttrykk for dem.²¹¹ Slik kunnskap kalles gjerne taus kunnskap. Med dette menes den erfaringsbaserte kunnskap og viten som man får ved utøvelse av en aktivitet, et fag eller yrke, og som ofte ikke lar seg forklare med ord. Observasjon er en egnet metode for å kunne få tak i aktørenes tause kunnskap, da man som forsker er tilstede og får bedre tilgang til informanternes faktiske adferd og måten de forholder seg til samfunnet på, enn eksempelvis ved intervju alene. Handlingsvalg og opptreden som er automatisert eller selvsagt, vil gjerne ikke bli beskrevet i intervju eller rapporter.²¹² Med den informasjon observasjon gir meg, har jeg et grunnlag for å trenge dypere inn i politibetjentenes tause kunnskap under intervjuet. Dette da jeg har konkrete situasjoner å stille spørsmål om, og som tankeprosessene deres derved kan knyttes til. Endelig forsøker jeg å få tak deres tause kunnskap ved å følge opp det de har sagt med hvorfor de tenker slik, for derved å få dem til å reflektere over egen begrunnelse.

Observasjon tar tid, og på bakgrunn av begrenset ressurs til dette, velger jeg å ha tolv informanter.²¹³

2.4.7.2 Gjennomføring av observasjon²¹⁴

Ettersom jeg har begrenset tid til å gjennomføre datainnsamlingen, ønsker jeg å observere så mange situasjoner som mulig på kortest mulig tid. Erfaringsmessig skjer det flest tilfeller av inngrep fredagskveld, natt til lørdag, samt lørdagskveld og natt til søndag. Jeg velger derfor å legge all observasjon til slike perioder.²¹⁵ Jeg følger politibetjentene i politibiler og til fots, og har slik sett en bredere tilnærming enn den vanlige ”bakseteforskningen”.²¹⁶ Observasjonen gjør meg oppmerksom på problemstillinger som det ellers vil være vanskelig for meg å se.

Jeg følger politibetjentene på mellom to og seks vakter. Seks av dem følger jeg på fire vaktsett, mens jeg følger tre på to vaktsett og en på seks vaktsett. Jeg deltar ikke på hele vaktsettet, men starter som oftest klokken 22 og er med til senest klokken 5. Det er praktiske årsaker til at jeg ikke følger alle politibetjentene like mye.²¹⁷

Observasjonen foregår på til sammen 26 vaktsett, og har en varighet på til sammen 130 timer. Inkludert i dette er pauser, ventetid inne, samt møter. Det må bemerkes at en betydelig del av tiden jeg følger politibetjentene går med til å vente på at noe skal skje. Sosiologiske observasjonsstudier av politiet har vist at mye tid går med til venting.²¹⁸ Flere av politibetjentene forteller at de vanligvis kjører ut av eget tiltak fra i 22-23-tiden. For øvrig kjører de ut hvis det er melding om hendelser, eller

²¹¹ Imsen, 1999, s. 44 og 249 – 250, Repstad, 2007, s. 29-30

²¹² Finstad, 2013, s. 342, Myhrer, 2007, s. 15

²¹³ Om antall informanter ved kvalitative undersøkelser, se Johannessen, Tufte og Christoffersen, 2010, s. 104

²¹⁴ Se om rettslige problemstillinger knyttet til observasjon som metode i politiforskningen i Myhrer, 2007

²¹⁵ Politibetjentene mente at jeg på denne måten ville kunne få et godt inntrykk av hvordan skjønn ble utøvd, da de i disse periodene opplevde at det oppstod flest utfordringer. Politibetjentene fortalte forøvrig om forskjeller i tjenesteutøvelsen når hendelser skjer på dagtid og på hverdager, kontra i helgene på kveld og natt, hvilket inngår i datamaterialet

²¹⁶ Cecilie Høigård, 2005, s. 7

²¹⁷ Eksempelvis politibetjenters sykdom, kursdeltakelse, endrede vaktlister og begrenset tid til observasjon

²¹⁸ Hogersson, Knutsson, 2012, s. 35, Finstad, 2013, s. 70

de skal drive organisert aktivitet som eksempelvis trafikkkontroll. Min erfaring er at dette stemmer, selv om det er forskjell på politibetjentene.

Jeg observerer ulike politibetjenter ettersom det passer med deres vaktsett, og det er tilfeller der det går flere uker mellom hver observasjon av aktuell politibetjent. Observasjonen(e) avsluttes med gjennomføring av intervju av hver enkelt politibetjent. Datainnsamlingen foregår til tider på to tjenestesteder samtidig. Det hender også at jeg foretar observasjoner av to politibetjenter samtidig, fordi de er satt opp i samme patrulje. Dette er noe jeg ikke råder over. Dette medfører en ulempe fordi jeg av og til må veksle mellom hvem jeg skal følge, da de ved den del tilfeller deler seg, eksempelvis fordi de snakker med to parter i en konflikt. Dermed går jeg glipp av noe av det den politibetjenten andre gjør. På den annen side er det en fordel å kunne få tilgang til begge vurderinger av samme situasjon, hvilket gir meg et grunnlag for å si noe om likheter og ulikheter i skjønnsutøvelsen.

Under observasjonen sitter jeg bak i politibilen mens vi kjører, og når vi er ute og går, følger jeg patruljen så nært jeg kan uten å forstyrre oppdraget.²¹⁹ Jeg skriver feltnotater²²⁰ underveis, over mine iakttagelser hvor jeg benytter meg av et skjema jeg har laget på forhånd.²²¹ Videre gjør jeg meg notater over samtale jeg fortløpende har med politibetjentene. Disse samtale blir ofte avbrutt på grunn av meldinger om nye oppdrag. Feltnotatene inneholder mine beskrivelser av situasjoner, samt uttalelser politibetjentene kommer med til meg, til kolleger, til den de henvender seg til eller til publikum. Jeg gjør politibetjentene kjent med at jeg tar feltnotater, hvilket de også ser, ettersom jeg har med meg mappen under observasjon og ved samtaler inne på piketten. Ingen leser mine feltnotater, men i intervjuet fokuserer jeg på et utvalg situasjoner hvor jeg viser til det jeg har notert i feltnotatene. Dette for å få respons på hvorvidt mine iakttagelser stemmer med det deres beskrivelse av situasjonen.²²² Feltnotatene blir i hovedsak nedtegnet etter at jeg er tilbake i politibilen etter gjennomført oppdrag. Dette for ikke å forstyrre politibetjentene eller vekke oppsikt blant publikum, samt for å unngå at notater kommer på avveie. Det er utfordrende å skrive mens vi kjører, blant annet på grunn av begrenset lys og komfort for skriving. Jeg fører til dels også notater mens oppdraget pågår (eksempelvis ved inkvirering etter innbringelse eller pågripelse). Jeg forsøker innledningsvis å skrive så mye og fullstendig som mulig, men innser fort at det blir for krevende både å få med seg det som skjer samt politibetjentenes kommentarer samtidig. Jeg går derfor over til dels å skrive i stikkordsform, og dels tilnærmet full tekst der jeg føler behov for det, eksempelvis for utdypende informasjon om situasjon og politibetjentenes ytringer, samt ved uformelle samtaler inne på vakta, eller i politibilen. Dagen etter observasjonen renskriver jeg feltnotatene, og fyller ut det jeg kan huske om det som skjedde. I det samme starter analysen gjennom kategorisering av opplysningene. Da viser det seg at stikkordsformen fungerer, ettersom jeg opplever å huske rimelig godt hva som skjer og hva som sies.

I feltnotatene fremgår det nok noe som ikke er relevant for problemstillingen, og det kan naturligvis også være forhold jeg burde ha skrevet om som ikke noteres ned. En årsak til dette kan være at jeg

²¹⁹ Det hender at publikum spør hvem jeg er, og noen gir også uttrykk for at de tror jeg var politi, eksempelvis ved at de begynner å fortelle meg hva som har skjedd. Jeg forteller at jeg er med politiet for å se på hvordan de jobber. Det ser ut til at de aksepterer det, da jeg ikke kan høre at noen kommer med videre kommentarer.

²²⁰ Tjora, 2010, s. 53

²²¹ Se vedlegg 2

²²² Det var en del tilfeller der politibetjenten hadde glemt detaljer som fremgikk av feltnotatene, men for øvrig var det ikke betydelige motsetninger mellom det jeg hadde notert og deres oppfatning av situasjonen

på den ene siden er redd for å miste noe av betydning, samt på den andre siden kan overse noe av relevans for problemstillingen. Jeg har uansett ikke mulighet til å beskrive alt som skjer, da jeg må foreta et utvalg i forhold til det jeg under observasjonen anser som relevant. Dette er påvirket av min forforståelse²²³ av politiets rom for skjønnsutøvelse, og hva jeg her og nå finner interessant.

Jeg forsker i hovedsak på synlige avgjørelser, det vil si der jeg ser at politibetjentene foretar vurderinger og tar avgjørelser nettopp fordi de griper inn i, eller anmelder, et forhold. I slike tilfeller ber jeg politibetjentene begrunne hva de gjør og hvorfor. Politibetjentene foretar nok også vurderinger og tar avgjørelser som er usynlige for meg, fordi de ikke gir uttrykk for disse. Dette har blant annet sin årsak i at deler av kommunikasjonen som går på samband²²⁴ ikke blir kjent for meg. I enkelte situasjoner kan jeg ut fra mine kunnskaper mene at inngripen kunne være naturlig. Da spør jeg om det er tilfellet at de vurderer å gripe inn eller anmelde, og i så fall, hvilke vurderinger de gjør seg i så måte. I andre tilfeller forteller politibetjentene uoppfordret at "Her kunne jeg ha grepet inn, men..." og "Dette kunne jeg egentlig ha skrevet anmeldelse på, men..." med en forklaring på hvorfor det likevel ikke blir gjort. Det betyr at mitt datagrunnlag inneholder både handlinger og unnlater.

Som nevnt krever observasjon normalt betydelig med tid. Retningsgivende for hvor lang observasjonstiden ble, har vært å få tilgang til et mangfold av situasjoner, for derved å kunne se hvordan skjønnsutøvelsen var under ulike omstendigheter. Selv om mange situasjoner er veldig like, opplevde jeg stadig nye problemstillinger og vurderinger fra politibetjentene. Da jeg nærmet meg fullføringen av den planlagte datainnsamlingen, følte jeg at datamaterialet begynte å bli mettet.

På begge tjenestestedene der jeg gjennomførte observasjon var det væpnede oppdrag mens jeg var der. Disse fikk jeg av sikkerhetsmessige årsaker ikke være med på.

2.4.8 Intervju

2.4.8.1 Det kvalitative intervju

Hvis man vil undersøke hvordan mennesker forstår sin egen verden, er intervju spesielt godt egnet. Intervjupersonen vil beskrive sine erfaringer og sin selvoppfatning, og klargjøre og utdype sine egne perspektiver på verden.²²⁵

Et kvalitativt intervju kan beskrives som en strukturert samtale, hvor formålet er å forstå eller beskrive noe.²²⁶ Intervju er egnet når man vil ha fylldig og omfattende informasjon om informanternes erfaringer, tanker og følelser.²²⁷ Dybdeintervju er egnet når man skal studere meninger, holdninger

²²³ Hvordan min forforståelse har påvirket observasjonene vil bli drøftet nærmere nedenfor under punkt 2.7 om forskningsetiske refleksjoner

²²⁴ Jeg har ikke samband, men kan stort sett høre hva som foregår når vi sitter i politibilen. Likevel er det ikke alltid like lett å få med seg hva som ble sies. Ved flere tilfeller forteller politibetjentene hva som blir kommunisert på sambandet, men det er også mange tilfeller der jeg av praktiske årsaker ikke får med meg hva som sies, eksempelvis fordi jeg står et stykke unna, eller det er mye som skjer samtidig.

²²⁵ Kvale, 1997, s. 61

²²⁶ Kvale, 1997, s. 38-40

²²⁷ Repstad, 2007, s. 76 flg.

og erfaringer, og kjennetegnes ved åpne spørsmål, der intervjuobjektene gis mulighet til å gå i dybden på det de hadde å fortelle.²²⁸

Jeg hadde som formål med intervjuene å få en mer utdypende begrunnelse for de skjønnsmessige vurderinger og valg politibetjenter hadde foretatt ved hendelser jeg overvar. Videre ville jeg vite mer om hvordan det var å utøve skjønn «på gaten», herunder få informasjon om hvordan de så på sin rolle, hva de la i et utvalg begrep, erfaringer med evaluering, kvalitetssikring og erfaringslæring, samt kritikkverdige og straffbare forhold. Jeg ville søke å avdekke systematikken i tenkingen deres – den juridiske bevissthet - for å kunne sammenligne denne med aktuell rettslig regulering. Når vi hadde hendelsene å snakke om, fikk jeg en bedre kontekstforståelse, og jeg kunne dermed stille mer relevante spørsmål. Videre ville jeg søke å avdekke hvilke holdninger de hadde til regelverket, og hva som eventuelt ”erstatte” regelverket ved løsning av oppdrag.

2.4.8.2 Intervjuets syv faser

Jeg har benyttet meg av en faseinndeling ved gjennomføringen av intervjuene, samt ved analysen av intervjuutskriftene. Fasene består av tematisering (begrepsmessig klargjøring og teoretisk analyse av temaet, samt formulering av spørsmålstillinger), planlegging, intervjuing, transkribering, analysering, verifisering og rapportering.²²⁹ I forhold til tematisering, hadde jeg fokus på å få frem den informasjon som var relevant for å kunne analysere politibetjentenes praksis i et rettslig perspektiv. Når det gjelder planlegging, var det viktig for meg å sikre at intervjuet var egnet til å gi svar på forskningsspørsmålene. Under intervjuet benyttet jeg meg i stor grad av åpne spørsmål, men hadde noe struktur på disse, i form av en intervjuguide samt spørsmål knyttet til konkrete hendelser jeg hadde overværet.²³⁰ Transkribering ble utført av meg på grunnlag av lydopptak av samtlige intervju. Jeg noterte meg også egne tanker om det som ble sagt. Ved analysen har jeg støttet meg på det jeg har valgt som teoretisk grunnlag, nemlig aktuelle rettslige rammer for skjønnsutøvelsen. Som eksempel nevnes vilkår for å gripe inn i situasjoner, vilkår for bruk av aktuelle midler, samt vilkår for straffansvar. Når det gjelder verifisering, har jeg forholdt meg til det datamaterialet som jeg har samlet inn, og søkt å være objektiv og profesjonell i forhold til hvordan dette er presentert.²³¹ Ved rapporteringen har jeg hatt som mål å opptre på en forskningsmessig korrekt måte, det jeg har søkt å være ærlig på forhold som er relevante for den som skal forholde seg til mitt arbeid.

2.4.8.3 Intervjuguide

Jeg utviklet en tematisk intervjuguide, som bygget både på innhentede data og teori.²³² Guiden ble bygget opp hierarkisk²³³ over de hovedtema og undertema som skulle dekkes ved intervjuet. Den ble for det meste fulgt, men av og til kom politibetjentene med uttalelser som jeg hadde tenkt å spørre om senere, og da lot jeg dem fullføre uten avbrytelser.²³⁴

Spørsmålene hadde for det vesentlige en deskriptiv form, eksempelvis slik at de ble bedt om å fortelle om konkrete situasjoner og hvilke vurderinger du gjorde i så måte. Målet var å få frem deres

²²⁸ Tjora, 2010, s. 91

²²⁹ Kvale, 1997, s. 46 flg.

²³⁰ Se vedlegg 3

²³¹ Om intervjuguide, se Tjora, 2010, s. 113 flg.

²³² Se Tjora, 2010, s. 27

²³³ Tomlinson, 1989, s. 155-176

²³⁴ Johannesen, Tufte og Christoffersen, 2010, s. 363-364

beskrivelser av situasjoner, samt deres tanker og vurderinger. Etterpå stilte jeg spørsmål om hvorfor, for derved å få frem deres begrunnelse for vurderingene og valgene.

2.4.8.4 Gjennomføring av intervju

Intervju ble avholdt etter at jeg hadde gjennomført observasjonene med aktuell politibetjent. Som innledning til intervjuet, viste jeg på nytt til informasjonsskrivet de hadde fått, og gjentok at det var frivillig for dem å delta, samt at de kunne unnlate å svare på spørsmål, og eventuelt trekke seg fra intervjuet om de ønsket det. Jeg presenterte konteksten ved å redegjøre for hvordan intervjuet skulle gjennomføres, fortalte dem om formålet med intervjuet, spurte om de samtykket til lydopptak,²³⁵ hvordan jeg skulle bruke dette, samt om de hadde noen spørsmål før vi satte i gang. Samtlige samtykket til lydopptak.²³⁶

Det tok noe tid fra første observasjon til intervju ble gjennomført. Dette fordi jeg ønsket å følge politibetjentene over noe tid, for derved å ha et utvalg situasjoner å snakke om. Under intervju hendte det en håndfull ganger at politibetjenten hadde vansker med å huske situasjonen jeg viste til, eller hva den endte opp i. Feltnotatene fungerte da som hjelp for erindringen.

Jeg innledet med å spørre om politibetjentenes kompetanse, for deretter å gå over på konkrete situasjoner jeg overvar.²³⁷ Spørsmålene var undersøkende og strukturerte, på den måte at tema og spørsmål var fastlagt på forhånd. Det var i liten grad faste svaralternativ, da spørsmålene i et kvalitativt intervju er åpne.²³⁸ Politibetjentene fikk med egne ord fortelle hvordan de opplevde aktuelle situasjoner, hvordan de løste oppdraget og hvorfor det ble gjort på aktuell måte. Deretter fulgte jeg ved behov opp med mer konkrete spørsmål om begrunnelser for deres vurderinger. Underveis i intervjuet forsøkte jeg å ha en fenomenologisk tilnærming ved å lytte på en fordomsfri måte. Politibetjentene gav utfyllende svar, og mine spørsmål opptok en svært begrenset del av tiden intervjuet varte. Jeg forsøkte videre å ha en hermeneutisk tilnærming ved å ha en tolkende lytting til de betydninger som jeg så kunne ligge i politibetjentenes uttalelser. Jeg anser det som en fordel at jeg gjennomførte intervjuene selv, da jeg eksempelvis kunne få med kroppsspråk, nøling, hva de var tydelige på og hva de var diffuse på, hvilke ord de brukte i stedet for fagbegrep. Jeg søkte å teste svarenes reliabilitet ved å spørre på andre måter, samt for å verifisere mine tolkninger.²³⁹ Derneft gikk jeg over til mer generelle spørsmål om rolleforståelse,²⁴⁰ erfaringer med kvalitetssikring, vellykkede, kritikkverdige og straffbare forhold, samt begrepsforståelse. Intervjuguiden fungerte som et hjelpemiddel, da den gav en oversikt over aktuelle spørsmål/tema, et system for kategorisering av svar, samt nødvendig støtte slik at alt jeg ønsket kartlagt ble berørt. Guiden ble ikke fulgt slavisk, da det ofte var slik at samtalen naturlig dreide seg mot spørsmål/tema på andre tidspunkt enn guiden la opp til. Feltnotatene var til hjelp ved gjennomføringen av intervjuet, da jeg kunne vise til disse der politibetjenten eller jeg hadde problemer med å huske hva som hadde skjedd. Jeg avsluttet med å

²³⁵ Se om lydopptak Tjora, 2010, s. 119 flg.

²³⁶ En av politibetjentene gav åpent uttrykk for at han holdt tilbake informasjon om et forhold vedkommende mente var kritikkverdig eller straffbart på grunn av at det ble gjort lydopptak. Se om dette i Tjora, 2010, s. 121

²³⁷ Grovt sett fulgte jeg Tjoras struktur: oppvarmingsspørsmål, refleksjonsspørsmål og avrundingspørsmål, se Tjora, 2010, s. 96 flg.

²³⁸ Johannessen, Tufte og Christoffersen, 2010, s. 137

²³⁹ Kvale, 1997, s. 89-100

²⁴⁰ Her kom det frem at de anså det for å være tre kategorier politifolk. Disse kan karakteriseres som den pågående, den tilbakelente og den i midten. Samtlige plasserte seg selv i en av kategoriene. Alle kategorier er representert

spørre om de savnet noen spørsmål, eller ønsket å komme med noe mer. Jeg orienterte om at de kunne kontakte meg dersom de kom på noe som burde være med.

Etter å ha gjennomført et par av intervjuene la jeg til et spørsmål om det var noe det var viktig at jeg forstod om deres tjeneste for å kunne skrive oppgaven. Videre la jeg til et spørsmål om jeg etter deres mening hadde fått et representativt bilde av det å utøve ordenstjeneste.

I tillegg til de ti politibetjentene jeg hadde observert, gjennomførte jeg intervju med to politibetjenter som jobbet på et lensmannskontor. Erfaringsmessig skjer det færre hendelser i lensmannsdistriktene, og årsaken til at jeg ikke gjennomførte observasjon av disse, var at jeg vurderte det som for tidkrevende, sammenlignet med hva jeg antok at jeg ville få ut av en slik observasjon. Derne st vurderte jeg det slik at jeg gjennom den gjennomførte observasjon hadde fått et godt bilde av hvilke situasjoner som typisk oppstår i ordenstjeneste. Dette var drikking på offentlig sted, urinering på offentlig sted, forstyrrelse av alminnelig fred og orden, forfalskning av id og bruk av andres id, hvilket dannet grunnlag for utredning av hvordan tilsvarende hendelser ville blitt vurdert av politibetjentene i lensmannsdistriktet.

Intervjuene ble gjennomført i enerom på aktuelt tjenestested, i politibetjentenes arbeidstid. Intervjuene varte fra en time og et kvarter til tre timer og et kvarter.²⁴¹ Den primære årsak til denne variasjonen er det ulike antall situasjoner som jeg overvar med vedkommende, og som dermed ble gjenstand for utdyping i intervjuet. Til tross for lengden opplevde jeg at det var god flyt i intervjuene. Politibetjentene fortalte utfyllende om sine betraktninger, og vi tok få pauser. Derne st kom noen av politibetjentene på andre hendelser som de gjerne ville fortelle om, og som jeg anså som relevante for prosjektet. Disse ville jeg ha gått glipp av dersom jeg hadde hatt en strengt strukturert intervjuguide. Alle intervjuene ble etter samtykke tatt opp på bånd, og ble, så nær som ett, gjennomført ved personlig møte. Dette siste ble av praktiske årsaker gjennomført på telefon.²⁴²

Intervjuene ble transkribert²⁴³ i sin helhet av meg. Jeg anser det som en fordel at jeg transkriberte intervjuene selv, da jeg startet analysen under transkriberingen. Dette gjorde jeg ved fortløpende å gjøre meg notater om hva utsagn handlet om.

Planen var som nevnt å gjennomføre tolv intervju. Jeg så etter hvert at det til dels ikke oppstod så mye nytt, men heller mer av "det samme". Jeg vurderte det derfor ikke som nødvendig å utvide antall informanter. For å sikre meg mot mangelfulle data, spurte jeg i intervjuet om politibetjentene mente at jeg hadde fått et realistisk og representativt bilde av praksis ved det jeg har vært med, og hvorvidt den tjenesteutøvelsen jeg hadde observert var typisk for deres måte å utøve skjønn på. Nesten alle svarte bekræftende på dette. Et par politibetjenter kommenterte at det hadde vært få tilfeller av maktanvendelse på de oppdrag jeg hadde vært med på. Dette samsvarer med tidligere forskning,²⁴⁴ og det fremkom da også at det ikke er så ofte at det anvendes makt.

²⁴¹ Intervjuene hadde et samlet omfang på 23 ½ time

²⁴² Se om telefonintervju i Tjora, 2010, s. 123 flg.

²⁴³ Se om transkribering i Tjora, 2010, s. 126 - 127

²⁴⁴ Lagestad, 2008, s. 299-301, Holgersson, Knutsson, 2012, s. 14

2.4.9 Dokumentstudier

2.4.9.1 Om dokumentstudier

Formålet med dokumentstudiene var å se om, og på hvilken måte, skjønnsmessige beslutninger ble dokumentert. Jeg fikk tilgang til dokumentasjon politibetjentene hadde utferdiget etter inngrep jeg overvar. Dette var eksempelvis rapporter (anmeldelser og avhør), og registrering av hendelser og inngrep i det politioperative datasystemet (PO).²⁴⁵

2.4.9.2 Gjennomføring av dokumentstudier

Rapportene skrives normalt av dem som har utøvet myndighet, og har både et beskrivende (kognitivt) og et vurderende (normativt) innhold. Registreringer i politiets datasystem gjøres enten av de som sitter inne på operasjonssentralen, eller politibetjenten selv. Disse er mer kortfattet og beskrivende, og det fremkom også at på langt nær alle inngrep ble dokumentert. Ved analysen har jeg hatt fokus på hvordan politibetjentene redegjorde for aktuelt faktum og begrunnelser for handlingsvalg. Samtlige informanter ble informert om at jeg hadde fått tillatelse fra Riksadvokaten og Politidirektoratet til å få innsyn i henholdsvis rapporter og PO og Indicia. Det var uproblematisk å få utskrift av aktuelle dokumenter da jeg bad om det.

2.5 Juridisk metode

Å belyse politibetjentenes skjønnsutøvelse ut fra de rettslige rammer, nødvendiggjør en klarlegging av de rettslige rammer. Redegjørelsen for regelverket som gjelder for politiets tjenesteutøvelse bygger på alminnelig rettskildelære. I rettskildelæren gjøres det rede for hva man bygger på, og hvordan man resonnerer, for å komme frem til gjeldende rett. Med gjeldende rett menes konstatering av hvordan rettstilstanden er, med støtte i autoritative kilder, samt utsagn om hvordan rettstilstanden antas å være, der slike kilder ikke gir klar veiledning. Rettskildeprinsippene angir hvilke kilder det er tillatt å hente argumenter fra når man skal løse rettsproblemer, samt hvilken innbyrdes vekt argumentene skal ha.²⁴⁶ Det handler om hvilke regler som gjelder, og hvilket innhold de har, samt hvordan enkelttilfeller skal bedømmes rettslig sett.²⁴⁷ Autoritative rettskilder vil være lovtekster (herunder EMK), lovforarbeider (herunder annet bakgrunnsstoff og etterfølgende lovgiveruttalelser), rettspraksis (domstolpraksis), andre myndigheters praksis (forvaltningspraksis), privates praksis, rettsoppfatninger (spesielt i juridisk litteratur) og reelle hensyn.²⁴⁸ Harmonisering og avveining av rettskildefaktorer skal skje i en prosess der de enkelte elementer har innbyrdes relasjoner.²⁴⁹ Med rettsregel mener jeg det ferdigtolkede produkt av rettskildene.²⁵⁰ Tilfelle der regler er i motstrid med hverandre, eksempelvis der to bestemmelser etter sin ordlyd knytter motstridende rettsfølger til samme fakta, løses ved hjelp av tre prioritetsprinsipper: *lex superior*, *lex specialis* og *lex posterior*. *Lex superior*-prinsippet går ut på at regler av høyere rang går foran regler av lavere rang. Grunnlov går foran lov og lov går foran forskrift. Dette prinsippet er sterkt. Er reglene det er motstrid mellom av samme rang, går spesielle regler foran generelle, jf. *lex specialis*-prinsippet. Videre går nyere regler foran eldre regler, jf. *lex posterior*-prinsippet. Disse prinsippene er svakere

²⁴⁵ Se om dokumentstudier i Tjora, 2010, s. 144 flg.

²⁴⁶ Eckhoff, 2001, s. 19

²⁴⁷ Eckhoff, 2001, s. 15

²⁴⁸ Eckhoff, 2001, s. 23

²⁴⁹ Eckhoff, 2001, s. 28

²⁵⁰ Eckhoff, 2001, s. 30-32

enn lex superior-prinsippet, og ses på som tolkningsmomenter som må ses i sammenheng med andre tolkningsmomenter.²⁵¹

Ved kartleggingen av gjeldende rett vil jeg primært anvende juridisk metode, men avhandlingen vil også ha innslag av rettsdogmatikk. Med juridisk metode mener jeg en kartlegging av gjeldende rett ut fra de behov som reiser seg på bakgrunn av politibetjentenes praksis.²⁵² Dette til forskjell fra den rettsdogmatiske metode, hvor det er større krav til metodisk bevissthet, strengere krav til analysens grundighet, presisjonsnivå og etterprøvbarehet enn ved juridisk metode. Videre må det verdimesseige fundament for rettsstilstanden avdekkes, og rettsstilstanden vurderes med et kritisk blikk.²⁵³ Et rettsdogmatisk arbeid vil også gjerne inneholde et historisk, samfunnspolitisk eller komparativt perspektiv. Den metodiske fremgangsmåte er dog lik, da man ved anvendelse av begge metoder bygger sitt arbeid på den alminnelige rettskildelæren, herunder rettskildedefaktorer, samt regler for tolkning, vekt og slutning.²⁵⁴ Målet med virksomheten er også den samme, nemlig å komme frem til en rettsregel. Min metodikk vil fremgå og kunne etterprøves gjennom de juridisk-faglige drøftelsene som jeg foretar i avhandlingen.

Politiretten tilhører forvaltningsretten, hvilket medfører at alminnelige forvaltningsrettslige prinsipp kommer til anvendelse. Ettersom politiloven gjelder et begrenset felt innenfor forvaltningsretten, anses politirett som spesiell forvaltningsrett. Politiretten befinner seg i skjæringspunktet mellom styring og rettssikkerhet. Et særtrekk er forvaltningens avhengighet av den lovgivende makt, og kravet om regelbinding (legalitetsprinsippet). Dette gjelder både som grunnlag for inngrep, jf. Grunnloven § 113, og som grunnlag for straffansvar, jf. Grunnloven § 96. Lov og forskrifter representerer derfor de sentrale rettskilder for fortolkning av gjeldende rett. Når det gjelder inngrep, er de sentrale lover i mitt arbeid politiloven og straffeprosessloven. Politiloven angir i hvilke situasjoner og med hvilke midler politiet kan gripe inn, for å ivareta hensynet til ro, orden og sikkerhet i samfunnet, samt avverge og stanse lovbrudd. Den favner således vidt og består av få lovbestemmelser. Lovbestemmelsene er vage og generelt utformet, og myndigheten ligger til politiet. Straffeprosessloven er derimot svært omfattende og mer detaljert. Den regulerer blant annet politiets adgang til å iverksette etterforskning samt hvordan etterforskningen skal gjennomføres, herunder anvendelse av tvangsmidler. Myndigheten er som hovedregel tildelt retten eller påtalemyndigheten, og det er bare unntaksvis slik at politiet har myndighet til å treffe beslutninger etter loven. Forvaltningsloven²⁵⁵ er sentral for generell saksbehandling. For straffansvar er de sentrale lover straffeloven, vegtrafikkloven,²⁵⁶ legemiddeloven²⁵⁷ og alkoholloven.²⁵⁸ Sentrale forskrifter er politiinstruksen og påtaleinstruksen, men jeg vil også vise til en del andre instruksjoner tilknyttet polititjenesten. EMK er en sentral folkerettslig kilde, og gjelder som norsk lov, med forrang, jf. menneskerettsloven §§ 2 og 3, samt politiloven § 3. Når det gjelder instruksene, så skaper de som hovedregel plikter og ansvar, og ikke myndighet eller kompetanse. Det kan imidlertid være slik at en

²⁵¹ Eckhoff, 2001, s. 348

²⁵² Se Fredriksen, 2014, s. 16-17

²⁵³ Se om mer om skillet mellom juridisk metode og rettsdogmatikk i Mæhle, 2004, s. 329-342 og Fredriksen, 2014, s. 16 flg.

²⁵⁴ Eckhoff, 2001, Boe, 2010

²⁵⁵ Forvaltningsloven av

²⁵⁶ Vegtrafikkloven inneholder også inngrepshjemler. Se mer om dette i kapitlet om inngripen og gjennomføring, samt kapitlet om anmeldelse og annen forfølgelse

²⁵⁷ Legemiddeloven av 4. desember 1992 nr. 132

²⁵⁸ Alkoholloven av 2. juni 1989 nr 27

instruks har formet eller er forankret i en fast forvaltningspraksis. Da vil vedtak eller handlinger i strid med instruksen kunne bli kjent ugyldige, fordi vedkommende forvaltningspraksis anses å ha status som sedvanerett, eller fordi avviket betraktes som usaklig forskjellsbehandling.²⁵⁹

Et annet særtrekk innen forvaltningsretten er rettsprinsippene, som er av generell eller grunnleggende karakter, men som likevel kan bidra til avklaring av gjeldende rett.²⁶⁰ Med rettsprinsipp menes, som nevnt i innledningskapitlet punkt 1.1.5.5, rettsregler, sammenfatning av rettsregler og verdier og hensyn som ligger til grunn for utforming og fortolkning av regelverket. Denne siste gruppen kan falle inn under rettskilden «reelle hensyn».²⁶¹

Rettsprinsippene representerer et sentralt verktøy i analysen av politibetjentenes praksis. Analysen bygger i hovedsak på rettsprinsippene legalitet, saklighet, likhet, nøytralitet, forsvarlig saksbehandling, kontradiksjon, opportunitet, effektivitet, nødvendighet, forholdsmessighet og forsvarlighet.

Noen av prinsippene har større nedslagsfelt enn andre, eksempelvis legalitetsprinsippet. Hvor langt de ulike hensyn kan trekkes, eksempelvis der prinsipp kolliderer med andre rettskilder, eller hverandre, beror på en konkret vurdering i det enkelte tilfelle. Noen ganger vil prinsippets rettskildemessige posisjon kunne være avgjørende. Rettsprinsipp som er nedfelt i Grunnloven må således tillegges større vekt enn lov (herunder prinsipp nedfelt i lov), forskrift eller instruks som måtte være i strid med dette. Legalitetsprinsippet i Grunnloven § 113 går ved kollisjon foran nødvendighetsprinsippet i politiloven § 6, 2.ledd. Er det en nødsituasjon, kan nødrettsbetraktninger likevel gjøre handlinger som isolert anses ulovlig, straffri, jf. straffeloven § 47. Andre ganger gir loven svar på hva som skal gjøres der prinsipp kolliderer. I straffeprosessloven § 242 er eksempelvis hensynet til effektiv etterforskning (effektivitetsprinsippet) foretrukket fremfor kontradiksjonsprinsippet.

Lovforarbeidene angir lovgiverviljen, og er således sentral ved tolkningen av loven. De gir kunnskap om de faktiske forhold loven skal regulere og verdier som ligger til grunn for loven.²⁶² De sentrale lovforarbeider til politiloven er Ot.prp.nr. 22 (1994-1995) og Inns.O.nr. 44 (1994-1995).

Det som videre særpreger rettskildebildet innenfor politiretten, og forvaltningsretten for øvrig, er mangelen på rettspraksis. Svært mange inngrep etter politiloven blir ikke forelagt domstolen.²⁶³ Dette til forskjell fra straffeprosessuelle spørsmål som stadig vekk kommer for domstolen. Ytre sett, og for den det angår, er det ikke mye som skiller inngrepene visitasjon og innbringelse eller politiloven fra ransaking og pågripelse etter straffeprosessloven, men prosessuelt (og materielt) sett er det betydelig forskjell. Dernest omhandler de saker som har kommet for domstolen i betydelig grad hvorvidt politibetjenter kan stilles strafferettslig ansvarlig, eksempelvis for grov uforstand i tjenesten, jf. straffeloven 1902 § 325, 1.ledd nr. 1/straffeloven 2005 § 171. Avklaring av alminnelige forvaltningsrettslige og politirettslige problemstillinger er dermed av subsidiær betydning i rettspraksis. Den rettskildemessige betydning av rettspraksis innen politiretten er således adskillig mindre enn eksempelvis i straffeprosessen og strafferetten.

²⁵⁹ Auglend, Mæland, 2016, s. 132

²⁶⁰ Eckhoff, Smith, 2014, s. 34-35

²⁶¹ Se mer om reelle hensyn nedenfor

²⁶² Fredriksen, Spurkland, 2014, s. 50

Når det gjelder forvaltningspraksis, har denne en viss rettskildemessig betydning på grunn av det overordnede krav om regelbinding, likebehandling og konsekvens.²⁶⁴ Politidirektoratets avgjørelser av klagesaker er således av relevans, men noe vanskelig tilgjengelig. Klageadgangen er for øvrig avskåret for en vesentlig del av ordenstjenesten, nemlig når det gjelder politiets påbud for å opprettholde ro og orden, jf. forvaltningsforskriften § 30, bokstav a. For øvrig er det grunn til å tro at praksis varierer fra tjenestested til tjenestested, og også innad på et tjenestested. Hva forvaltningspraksis er, blir dermed en noe uklar størrelse. Mangel på kartlegging og konsensus om hvordan praksis bør være, kan lede til at rettskilden har begrenset vekt, ut over de reelle hensyn som praksisen er et utslag av.

Avgjørelser fra Spesialenheten for politisaker har betydning for praksis både innenfor straffeforfølgningen og det polisiære. Innenfor straffeforfølgningsfeltet har Riksadvokatens rundskriv, retningslinjer og uttalelser sentral betydning for politiets (og påtalemyndighetens) praksis. Politiet er rettslig sett forpliktet til å følge direktiv av generell eller spesiell art som gis av overordnet påtalemyndighet.²⁶⁵ Men det kan diskuteres hvor tungt uttalelser skal veie. Generelt kan man si at uttalelser ikke har krav på større rettskildemessig vekt enn argumentenes kvalitet gjør forsvarlig. Man kan dermed si at de stiller på linje med juridisk litteratur.²⁶⁶ Konkret kan påtalepraksis, særlig i form av retningslinjer og prinsipielle avgjørelser fra overordnet myndighet, anses som en sentral og autoritativ rettskilde.²⁶⁷

Dersom andre rettskilder gir begrenset veiledning, vil reelle hensyn kunne få stor betydning for kartleggingen av gjeldende rett. Med reelle hensyn menes vurderinger av hva som anses som rettferdig, rimelig og formålstjenlig.²⁶⁸ De reelle hensyn kan deles inn i tre hovedkategorier. Den første kategorien omhandler det som anses godt i seg selv, eksempelvis rettferdighetsbetraktninger. Den andre kategorien dreier seg om konsekvensbetraktninger, det vil si hvilke virkninger ulike tolkningsresultater vil ha. Den siste kategorien omhandler vurderinger av rettsforholdenes karakter og egenskaper. Her handler det om argumenter som ivaretar hensynet til at realiteten skal opprettholdes.²⁶⁹ Reelle hensyn anses også som et tolkningsprinsipp, i den forstand at alle rettskildefaktorer kan fortolkes i lys av reelle hensyn, herunder avveining og samordning av andre rettskildefaktorer.²⁷⁰ Som eksempel kan hensynet til forutberegnelighet få betydning når man skal tolke innholdet i en lov. Generelt kan man si at prinsipp som faller inn under reelle hensyn, ikke rekker lenger enn begrunnelsen det har. Hensynet til effektivitet er dels lovfestet, jf. forvaltningsloven § 11 a, 1.ledd, hvor det fremgår at en sak skal avgjøres uten ugrunnet opphold. For øvrig kan man tenke seg at hensynet til effektivitet, i den forstand at noe må bortprioriteres, hører hjemme under de reelle hensyn. Her vil begrunnelsen for hensynet til effektivitet avgjøre hvor langt hensynet rekker. Av og til kan begrunnelsen være god, eksempelvis der ressurstilgangen av akseptable grunner er begrenset og prioriteringer derfor må gjøres. Et typisk eksempel på dette er der etterforskning av mindre alvorlige lovbrudd nedprioriteres til fordel for forfølgning av mer alvorlige forhold. Andre ganger kan begrunnelsen være mager, og endog i strid med andre lovfestede

²⁶⁴ Eckhoff, Smith, 2014, s. 36

²⁶⁵ Auglend, Mæland, 2016, s. 227 med videre henvisninger

²⁶⁶ Eckhoff, Smith, 2014, s. 37

²⁶⁷ Myhrer, 2003, s. 245

²⁶⁸ Eckhoff, 2001, s. 24

²⁶⁹ Fredriksen, Spurkland, 2014, s. 53

²⁷⁰ Eckhoff, 2001, s. 29 og 366 flg.

prinsipp. Et eksempel på det siste er der en person etter ordensforstyrrelser bringes inn fordi det vurderes som mer effektivt for å hindre videre ordensforstyrrelser enn å gi vedkommende et pålegg om å fjerne seg fra sentrum. Her vil kravet til nødvendighet og forholdsmessighet slå bena under hensynet til effektivitet.

Av juridisk litteratur vil jeg spesielt trekke frem Eckhoff/Smiths fremstilling av forvaltningsretten og Auglends og Mælands fremstilling av politiretten som sentrale i avhandlingen.

Ettersom det empiriske materialet er styrende for omfanget av det juridisk-teoretiske materialet, begrenses kartleggingen av gjeldende rett til problemstillinger som ble synliggjort gjennom politibetjentenes praksis. Jeg har således ikke hatt som ambisjon å løse tvilsomme rettslige spørsmål, eller presentere en fullstendig fremstilling av gjeldende rett. I all hovedsak dreide de praktiske tilfellene seg om kjerneproblematikk i ordensjussen, der gjeldende rett er relativt godt avklart.²⁷¹ Jeg vil derfor i stor grad basere meg på allerede eksisterende rettslige fremstillinger. Det vil likevel være felt der jeg vil gå mer i dybden, fordi problemstillingen er tynt behandlet hos andre.

I kapittel 3 om saksbehandling, har forvaltningsloven og forvaltningsforskriften stått sentralt. Av rettsprinsipp er det spesielt kravene til forsvarlig saksbehandling, herunder kontradiksjon og objektivitet, samt overprøving som er aktuelle ved analysen av politibetjentenes praksis. I tiltakskapitlet, kapittel 4, trekkes spesielt inn bestemmelser i Grunnloven, politiloven og politiinstruksen. Her har rettsprinsippene legalitet, saklighet, likhet, objektivitet, nødvendighet, forholdsmessighet, forsvarlighet og effektivitet spesiell aktualitet som analyseverktøy. Endelig, i kapittel 5 om anmeldelse og annen forfølgelse, står straffeloven, straffeprosessloven og riksadvokatens rundskriv sentralt. I dette kapitlet er spesielt opportunitetsprinsippet av sentral betydning ved analysen av politibetjentenes praksis, samt saklighetsprinsippet og likhetsprinsippet.

2.6 Hermeneutisk metode

Ovenfor har jeg redegjort for de metodiske valg og vurderinger jeg har foretatt, samt om analyser jeg har foretatt på dette grunnlag. Her vil jeg si noe mer om hermeneutisk metode, da den er særlig fremtredende i mitt arbeid.

Den hermeneutiske tradisjon legger vekt på en fortolkende tilnærming til menneske og samfunn²⁷² En hermeneutisk prosess er en fortolkende prosess, hvor en søker å lese allmenne trekk og sammenhenger i konkrete observasjoner man gjør ved å tillegge det enkelte uttrykk en mening ut over den konkrete situasjon.²⁷³ Ettersom jeg var ute etter meningen med politibetjentenes vurderinger og beslutninger, består analysen av fortolkning. Likeså tilhører rettsdogmatikken den hermeneutiske tradisjon.²⁷⁴ Fortolkning av rettskildene er selve forskningsaktiviteten, såkalt teksterhermeneutikk.²⁷⁵ Analysen er i stor grad bygget på tekster. Når det gjelder det empiriske materiale, dreier deg seg om feltnotater, intervjuutskrifter og skriftlig dokumentasjon utferdiget

²⁷¹ Jeg har basert meg på Auglend, Mæland, *Politirett*, 2016, Fredriksen, Spurkland, *Ordensjuss*, 2014, Eckhoff, Smith, *Forvaltningsrett*, 2014 og Fredriksen, *Ro, orden og frihet*, 2015 og Fredriksen, *Ro, orden og frihet*, 2014 (PhD-avhandling)

²⁷² Johannesen, Tufte og Christoffersen, 2010, s. 362

²⁷³ Repstad, 2007, s. 121

²⁷⁴ Evald, Schaumberg-Müller, 2004, s. 263 flg.

²⁷⁵ Ervasti, 2000, s. 568

etter hendelser jeg observerte. Videre inngår rettskildene i materialet som har vært gjenstand for fortolkning. Politibetjentene uttaler seg om en virkelighet de har fortolket, og jeg tolker deretter meningsinnholdet i deres budskap. Det er således snakk om en dobbel hermeneutikk.

Ettersom jeg hadde en induktiv²⁷⁶ tilnærming til praksis, startet jeg med å sortere datamaterialet etter det som viste seg aktuelt i praksis. Jeg systematiserte feltnotatene og intervjuutskriftene manuelt, og ikke ved hjelp av dataprogram, da jeg mente at materialet var overkommelig. Erfaringen viste imidlertid at arbeidet ble omfattende, da tekstmaterialet var stort.²⁷⁷ Den første grovinnstillingen bygget på de ulike stadier politibetjentene fattet beslutninger på. Det første stadiet dreide seg om saksutredning, det andre omhandlet beslutningen om å gå inn i en situasjon samt med hvilket middel, og det neste omhandlet valget om anmeldelse av et antatt straffbart forhold. Denne inndelingen er beholdt, og viser seg henholdsvis i kapitlene om saksbehandling, tiltak og anmeldelse. Jeg jobbet så videre med å kode materialet innen disse stadiene etter de begrunnelser politibetjentene oppgav for sine valg. Jeg brukte delvis intervjuguiden som analyseskjema. Ved gjentatt gjennomlesning av intervjuutskriftene oppdaget jeg nye tolkninger, og utvidet forståelse av hva utsagnene handlet om. Dette representerte en stegvis induktiv – deduktiv prosess.²⁷⁸ Et eksempel på dette er at jeg etter hvert så at koder som hvor mange politibetjenter de var på vakt, om de hadde arrestforvarer eller ikke, og om de hadde arrest eller ikke, handlet om en større kode, nemlig ressurser. Etter hvert så jeg at kodene i utpreget grad kunne deles inn i tre kategorier,²⁷⁹ forhold som har å gjøre med situasjonen, personen og politiet.²⁸⁰ Disse stadiene av beslutninger omhandler imidlertid samme situasjon. Derfor er det mellom kapitlene, og innad i disse, en rekke krysshenvisninger, hvilket også gjenspeiler analysen. Ting henger sammen, men må deles analytisk.

Parallelt med dette søkte jeg å klarlegge hvilket regelverk som kunne være relevant i forhold til de momenter politibetjentene tiller vekt, ved hjelp av juridisk metode. Det handlet primært om å kartlegge innholdet i regler som tildeler politiet myndighet, samt hvilke grenser som gjelder for denne. I denne prosessen står rettsprinsippene sentralt. På samme måte som det empiriske materialet var gjenstand for fortolkning, så var også rettskildene det. Fortolkningen bestod altså av stadige bevegelser mellom helhet og del, forskningsspørsmål, kontekst og egen forforståelse, hvilket omtales som den hermeneutiske sirkel.²⁸¹ Et eksempel på vekselvirkningen mellom analysen av det empiriske og det juridiske materialet, var at jeg ved analysen av hva politibetjentene vektla når de tok stilling til om de skulle anmelde et forhold kjente igjen de momenter som kan tillegges vekt ved vurderingen av påtale og straffutmåling.

Ved vurderingen av politibetjentenes argumentasjon for hvilke hensyn de tiller avgjørende vekt, har jeg hatt hovedfokus på argumentasjonens kvalitet. Med dette menes i hvilken grad de vurderinger politibetjentene foretar kan gjenkjennes i de rettslige rammer for skjønnsutøvelsen. Jeg har også

²⁷⁶ Tjora, 2010, s. 23. Formålet er å utvikle begrep og kategorier som gir teoretisk mening ved bearbeidelsen av det kvalitative materialet, samtidig som begrepene og kategoriene er vel forankret i materialet, Tjora, 2010, s. 23-24

²⁷⁷ 85 sider renskrevne feltnotater og 324 sider intervjuutskrifter

²⁷⁸ Tjora, 2010, s. 155 - 156

²⁷⁹ Tjora, 2010, s. 159 - 160

²⁸⁰ Eckhoff, Graver, 1991, s. 16, som kom frem til tre faktorer som påvirket regelbruken. Dette var beslutningstakeren, premissleverandøren og beslutningssituasjonen

²⁸¹ Johannesen, Tuft og Christoffersen, 2010, s. 364

vektet kategoriene ut fra hvilke jeg anså som de viktigste og mest sentrale i forhold til fenomenet jeg forsket på.

Innledningsvis lot jeg det empiriske materialet bli førende for strukturen, i den forstand at jeg sorterte materialet etter de momenter som fremkom politibetjentenes skjønnsutøvelse. Da avhandlingen er rettsvitenskapelig, vurderte jeg det etterhvert som bedre å la de juridiske rammer være styrende for strukturen av empirien. Etter å ha strukturert alle empirikapitlene slik, gikk jeg tilbake til å la empirien bli styrende. Dette fordi det faktisk var slik jeg gikk frem da jeg samlet den inn, og det var slik jeg tenkte under hoveddelen av analysen. Fremstillingen nå er således mer i samsvar med den reelle forskningsprosess. Dernest tenkte jeg at en slik inndeling vil være mer gjenkjennbar for de det angår, politibetjenter i ordenstjeneste.²⁸² Et av målene med arbeidet mitt er selvsagt at kunnskapen som fremkommer skal kunne komme til nytte for politiutdanningen og politietaten. Endelig håper jeg at inndelingen til dels kan være gjenkjennbar for andre profesjoner som utøver skjønn. Som eksempel kan sitasjoner ansatte i barnevern og psykiatri står i, inneholde mange av de samme momenter som politiet møter i ordenstjeneste. Det kan eksempelvis være personer som er ruset, syke, aggressive, redde, og fortvilede, hvor myndighetsutøvelsen inneholder sammensatte krav, eksempelvis om saklighet, objektivitet og legalitet.

Fremstillingen av empirien er beskrivende og siterende, det vil si at jeg har forholdt meg til det politibetjentene selv har gjort, sagt eller skrevet, uten å problematisere dette ut over de forskningsetiske refleksjoner.²⁸³ Jeg har på mange måter forholdt meg til faktum slik praktiserende jurister ellers gjør. På beskrivelsen av praksis får leseren se hvilket grunnlag jeg har hatt for analysen.

Samlet sett er jeg av den formening at jeg gjennom den totale datainnsamlingen fikk det jeg var ute etter.

2.7 Forskningsetiske refleksjoner

2.7.1 Innledning

Prosjektet er meldt inn til Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste (NSD) som er personvernombud for forskningsprosjekt som gjennomføres i regi av Politihøgskolen, samt Justisdepartementets oppnevnte råd for taushetsplikt og forskning, jf. retningslinjene punkt 10 om konsesjon og meldeplikt.²⁸⁴ Videre fikk jeg tillatelse fra Politidirektoratet og Riksadvokaten om henholdsvis å følge politibetjenter, få innsyn i politiets operative system PO og etterretningssystemet Indicia, samt innsyn i rapporter utferdiget etter inngrep jeg overvar, jf. retningslinjene punkt 21 som sier at offentlige organ bør stille seg til disposisjon for forskning om sin virksomhet.²⁸⁵

Det kan pekes på tre etiske sider ved forskerens rolle: dennes vitenskapelige ansvar, forholdet til informantene og forskeruavhengigheten.²⁸⁶ I mitt arbeid var det spesielt aktuelt med refleksjoner

²⁸² Et sentralt formål med forskning er at ny kunnskap skal nå ut til de det angår, jf. de forskningsetiske retningslinjer punkt 41 om rett til offentliggjøring og 46 om formidling og etterrettelighet

²⁸³ Se punkt 2.7 nedenfor

²⁸⁴ Tilsvarer retningslinjene 2016 punkt 8 og innledningen, under «Instanser som ivaretar særskilte hensyn og krav»

²⁸⁵ Tilsvarer retningslinjene 2016 punkt 20

²⁸⁶ Kvale, 1997, s. 69 flg.

rundt frivillighet, forskningseffekt, taus kunnskap, konfidensialitet, upartiskhet, forforståelse, og fortolkning. Dette på grunn av omstendigheter som begrenset kontroll med hvordan informantene ble rekruttert, nærhet til disse, deres bevissthet til, og uttrykk for, beveggrunner for sine handlinger, tilgang til sensitive opplysninger, og kjennskap til arbeidsfeltet.

2.7.2 Informert samtykke og frivillighet

Alle politibetjentene fikk et informasjonsskriv der det fremgikk hva jeg skulle forske på, slik at de kunne ta stilling til hvorvidt de ønsket å delta,²⁸⁷ jf. retningslinjenes punkt 8 om krav til å informere den som utforskes, og 9 om krav til informert og fritt samtykke.²⁸⁸ Første gang jeg møtte dem, viste jeg til skrivet om at deltakelsen var frivillig og at de når som helst kunne trekke seg fra studien. Jeg gjentok dette i forkant av intervjuene, der jeg også sa at de kunne la være å svare på spørsmål om de ønsket det.²⁸⁹ Jeg fikk bekreftet fra alle at de hadde mottatt skrivet fra sin stasjonssjef eller lensmann, og at de hadde lest det før de bestemte seg om å delta.

2.7.3 Forskningseffekt

Med forskningseffekt²⁹⁰ menes vridninger i politibetjentenes adferd som kunne oppstå fordi de visste at de var under utforskning, så er det slik at hvordan disse plasserer meg vil påvirke deres velvilje til å dele sine erfaringer. Informantene vil vanligvis plassere forskeren inn i en kjent rolle. Ofte oppfattes man enten som spion/bedreviter (møtes med skepsis) eller støtteperson (møtes med aksept/velvilje).²⁹¹ Forskerens rolle er ofte i ubalanse i forhold til informantene, fordi forskeren innehar all informasjon og definisjonsmakten i prosjektet. Det betyr at forskerens tilnærming og empati er av grunnleggende betydning for prosjektets utforming og hvordan informantene behandles.²⁹²

Jeg var åpen om hva jeg forsket på, og det var et par politibetjenter som stusset over at jeg var så åpen i informasjonsskrivet. Jeg presenterte prosjektet mitt slik at det skulle være mulig å foreta en holdbar vurdering av deltagelse, samtidig som jeg søkte å unngå å avsløre konkret hva jeg så etter. Noen har erfaring med å få flere åpenhjertige innspill ved å by på seg selv.²⁹³ Jeg begrunnet derfor min åpenhet også med at jeg trodde at tilgangen til deres vurderinger ble lettere når de visste hva jeg var ute etter. Jeg deltok i diskusjoner om politiutdanningen og kompetansebehov, men søkte bevisst å unngå tema som kunne ha uheldig innvirkning på datamaterialet. Under observasjonen søkte jeg å påvirke minst mulig ved å holde meg i bakgrunnen, samtidig som jeg ikke kunne være for langt unna uten å miste viktig informasjon. Under intervju uttalte noen av politibetjentene at jeg ikke hadde forstyrret dem under tjenesteutøvelsen. Jeg ble ved noen anledninger spurt om mine faglige vurderinger av situasjoner, eller jeg oppfattet det slik at politibetjenter søkte etter en bekreftelse fra meg om at jeg var enig i deres faglige vurdering av denne. Jeg informerte dem da om at jeg ikke kunne gi uttrykk for det, ettersom det kunne påvirke de data jeg samlet inn, jf. retningslinjene punkt 19 om forskerens ansvar for å fremtre med klarhet.²⁹⁴ Aktuelle politibetjenter viste forståelse for det. Videre ble jeg ved et par anledninger spurt av om hvordan ordlyden i konkrete lovbestemmelser var,

²⁸⁷ Se vedlegg 1

²⁸⁸ Tilsvarende retningslinjene 2016 punkt 7 og 8

²⁸⁹ Se vedlegg 2

²⁹⁰ Repstad, 2007, s. 66, Tjora, 2010, s. 73

²⁹¹ Se eksempelvis Finstad, 2013, s. 344

²⁹² Alver og Øyen, 1997, s. 131-132

²⁹³ Lagestad, 2011, s. 63

²⁹⁴ Tilsvarende retningslinjene 2016 punkt 18

og da svarte jeg på det. At de spurte meg, kan oppfattes som et uttrykk for kunnskapsmangel, som jeg ved min uttalelse kan ha avhjulpet. Selv om jeg ikke uttalte hvordan jeg mente en situasjon skulle løses i henhold til regelverket, kan jeg ikke utelukke at de gjennom mitt svar fikk en bekreftelse som ledet til at de utførte tjenesten på en annen måte enn om de ikke hadde fått denne bekreftelsen.

Dernest viste det seg at syv av politibetjentene hadde vært tidligere studenter av meg. På tidspunktet for datainnsamlingen, hadde det gått mellom seks og elleve år siden jeg hadde hatt dem som studenter. Fire av dem hadde jeg undervist i ett fag, som strakk seg over seks uker, mens de øvrige tre hadde jeg hatt i to fag som strakk seg ett semester hver. Jeg oppdaget ikke forbindelsen før jeg møtte dem, da jeg ikke kjente igjen navnene deres da jeg fikk vite hvem som ville delta på prosjektet. Jeg kjente igjen ansiktene, og de kjente også meg igjen. På bakgrunn av at jeg på dette tidspunktet hadde hatt i nærheten av 1000 studenter, kontakten med de aktuelle lå flere år tilbake i tid og var begrenset til undervisning i større fora, samt at det hadde tatt tid å få avklart tidspunkt for observasjon, bestemte jeg meg for å gjennomføre datainnsamlingen med dem likevel. Jeg skulle uansett spørre dem om deres tanker om min påvirkning på deres tjenesteutøvelse, og de visste også at jeg var jurist, jf. informasjonsskrivet som alle hadde mottatt ved forespørsel om deltakelse, se vedlegg 1. Jeg kan imidlertid ikke utelukke at de tidligere studentenes kjennskap til meg førte til at de lettere åpnet seg, og jeg kan heller ikke utelukke at de kan ha svart ut fra hva de forventet at jeg ville høre. Det kan også være at de ble mer målrettet i det de formidlet.

For samtlige informanter kan man tenke seg at de skulle kunne komme til å handle mer i henhold til lov og instruks fordi jeg var til stede. Ved intervju spurte jeg dem derfor om de trodde at jeg hadde påvirket deres adferd og utsagn. Åtte av dem mente at jeg ikke hadde påvirket dem i det hele tatt, og sa at de ville ha gjort det samme om jeg ikke var der. De oppgav som begrunnelse at de var trygge på seg selv, og at jeg skulle få se hvordan det faktisk var å utøve ordenstjeneste. De fire siste gav uttrykk for at min tilstedeværelse kunne ha påvirket dem, eksempelvis ved hadde lest litt i politiloven før jeg kom. Et par av disse mente at de bare ble påvirket innledningsvis, mens et par gav uttrykk for at de ble skjerpet, mer bevisst på hvordan de uttrykte seg, og hvordan de grep inn.

Temaet for min forskning kan nok anses som kontroversielt, spesielt ettersom det kan avdekke forskjellsbehandling og forskjeller ved bruk av makt, men jeg har ikke holdepunkter for at jeg ble forhindret fra å få et reelt bilde av praksis. En politibetjent gav uttrykk for at han gjerne hadde sett at det kunne ha vært oppdrag med betydelig maktanvendelse, slik at han kunne oppleve om han ville ha gjort noe annerledes fordi jeg var der. Han trodde selv at han ville ha blitt påvirket av min tilstedeværelse, men han var ikke sikker, og hadde gjerne sett at han kunne ha fått avklart det.

Mitt generelle inntrykk er at jeg møtte åpenhet og at de opptrådte tillitsfullt til meg. Jeg vet selvsagt ikke hvorvidt det politibetjentene oppgav som begrunnelse, var deres reelle begrunnelse.

Forklaringer kan være preget av ønsker om å rettferdiggjøre beslutningene, men eventuell mistanke om slikt er ikke nok til at jeg kan se bort fra forklaringene.²⁹⁵ Men det er holdepunkter for at det er hold i begrunnelsene ettersom de ble gitt kort etter beslutningene ble fattet, selv om den mer utdypende forklaring først ble gitt ved intervju. Dernest fikk jeg ikke inntrykk av at noe bevisst ble unndratt meg, med unntak av saker som jeg ikke skulle involveres i, eksempelvis skarpe oppdrag og bakgrunnen for disse. Jeg fikk høre mye om hvordan de hadde det, ledelsens politikk, kolleger som "satt på ræva" etc. De gav uttrykk for frustrasjon direkte til meg. Flere uttalte at det var bra at noen

²⁹⁵ Se Eckhoff, Smith, 2014, s. 396, Rt. 1924 s. 249

gikk dem etter i sømmene, og anså det som bedre at det kom noen utenfra, da de mente man ofte kunne bli blind på det man selv gjorde. De gav uttrykk for at forskningen var interessant og kunne komme etaten til gode. Jeg opplevde det slik at politibetjentene og deres ledere la forholdene til rette for at jeg skulle få gjort mitt arbeid på en god måte, blant annet omorganiserte de patruljer og endret på biloppsett for at jeg skulle få være med der ting skjedde. Slik sett hadde min tilstedeværelse til tider innvirkning på hvordan tjenesten ble organisert, eksempelvis slik at en annen patrulje enn den jeg fulgte måtte forestå transport av arrestanter, da jeg opptok plass i bilen. Det faktum at politibetjentene begrunner hvorfor de ikke mener at jeg påvirket dem, gjør at opplysningen oppfattes som mer troverdig enn om de bare hadde sagt at jeg ikke påvirket dem. Politibetjentenes egne opplysninger om det de selv anser som kritikkverdige og straffbare forhold kan oppfattes som en bekreftelse på at de var åpne og ærlig, og at jeg ble oppfattet som nøytral. Ved et tilfelle sa sågar en politibetjent at jeg var den første vedkommende hadde fortalt om en hendelse hvor denne hadde gjort noe som vedkommende selv mente var straffbart.

2.7.4 Politibetjentenes tause kunnskap

En del av politibetjentene uttrykk for at de gjennom mine spørsmål ble mer bevisst over ting de tok som en selvfølge og som var automatisert. De gav også uttrykk for at de hadde godt av å reflektere. Min erfaring var faktisk at politibetjentene i stor grad var i stand til å artikulere hvorfor beslutningene de fattet ble som de ble. Når det derimot gjelder det skriftlige materiale politibetjentene utferdiget etter hendelser jeg overvar, så kan jeg ikke utelukke at politibetjentene utelot opplysninger som ville være av relevans for mitt prosjekt.

2.7.5 Konfidensialitet og anonymisering

Det fremgikk av skrevet alle politibetjentene mottok at innhentet materiale ville bli anonymisert, jf. retningslinjene punkt 14 om krav til konfidensialitet.²⁹⁶ Dette ble gjentatt da jeg møtte dem for observasjon, ved intervju og ved tilgang til aktuelle dokumenter. Det hendte at de likevel spurte om dette, for å forsikre seg om at det de sa ikke ville kunne føres tilbake til dem. Dette skjedde eksempelvis ved intervju der de beskrev forhold som de selv mente kunne være kritikkverdige eller straffbare. Av konfidensialitetshensyn har jeg utelatt referanser til intervjuutsagn, da det ville gi økt risiko for identifisering å avsløre hvorvidt samme politibetjent står bak flere situasjoner eller ytringer.²⁹⁷ Jeg har gjengitt situasjoner og utsagn slik jeg oppfattet dem, men har utelatt navn på politienhet, politidistrikt, stedsnavn og andre kjente holdepunkter. Likeså er navn på politibetjenter og publikum utelatt. Jeg har valgt å bruke begrepet politibetjent, uavhengig av rang, posisjon eller kjønn.

Jeg opplevde det som relativt uproblematisk å innta rollen som forsker. Taushetsplikt har jeg forholdt meg til i hele min yrkeskarriere, og kravet til anonymisering var rimelig greit å forholde seg til. I forkant av studien gjorde jeg meg noen tanker om hvordan jeg skulle forholde meg dersom jeg opplevde situasjoner der det kunne være snakk om kritikkverdige eller straffbar adferd fra politibetjentenes side.²⁹⁸ Jeg gjorde meg også slike tanker underveis og i etterkant, da jeg gjorde funn som kunne gi grunnlag for kritikk mot informantene og andre politietaten. I hovedsak var det snakk om tilfeller av maktanvendelse som ble meg fortalt i intervju, men det var også et par tilfeller under

²⁹⁶ Tilsvarer retningslinjene 2016 punkt 9

²⁹⁷ Se om slike forskningsetiske vurderinger i Zahle, 1995, s. 355 flg.

²⁹⁸ Fossheim og Ingierd, 2013

observasjon der jeg ble vitne til frihetsberøvelse og maktanvendelse som jeg mente det kunne stilles spørsmål ved. Den type maktanvendelse og frihetsberøvelse som det var snakk om, falt inn under henholdsvis straffeloven 1902 §§ 228 og 117/straffeloven 2005 §§ 271 og 173. Slike lovbrudd er det ikke anmeldelses- eller avvergelsesplikt på, jf. straffeloven 1902 § 139, 1.ledd/straffeloven 2006 § 196. De mest alvorlige tilfellene lå flere år tilbake i tid, og var derfor foreldet. Selv om det ikke var avvergelsesplikt eller anmeldelsesplikt på de forholdene jeg opplevde eller ble fortalt om, var det like fullt ubehagelig å forholde seg til. Dette da jeg på den ene siden kunne føle på en fordømmelse av deres opptreden, mens jeg på den annen side kunne få en viss forståelse for at det ble som det ble, da det var snakk om situasjoner der de var utsatt for påkjenninger. Jeg har tilstrebet å la mitt faglige ansvar komme foran tanker om lojalitet overfor informantene, og føler at problematikken løste seg på en god måte ved at informantene selv gav uttrykk for at de etter egen vurdering hadde gått for langt, samt at de selv ønsket å fortelle om hendelsene i tillit til at alt ble anonymisert, jf. retningslinjene punkt 5 som omhandler krav til respekt for menneskeverdet, punkt 6 som omhandler krav til respekt for integritet, frihet og medbestemmelse og punkt 14 om konfidensialitet.²⁹⁹ Flere gav også uttrykk for at de ville fortelle om sine erfaringer slik at andre kunne ta lærdom av det.

Det var tredjemenn i situasjonene som jeg gjorde meg notater av, og som inngikk i dokumentene jeg fikk tilgang til. Det dreier seg eksempelvis om de som hadde skapt en ordensforstyrrelse eller gjort noe annet antatt straffbart. Jeg anser det ikke som etisk betenkelig å gjøre meg notater om hvordan vedkommende fremstod og hva denne sa, da jeg ikke har notert identifiserbare opplysninger om disse, jf. retningslinjene punkt 11 om hensynet til tredjepart.³⁰⁰ Derrest er det sentrale i mitt forskningsprosjekt hvordan politibetjentene utførte sin tjeneste, ikke hvordan publikum fremstod, selv om deres adferd i hovedsak danner grunnlaget for politibetjentenes inngripen. Det hendte at noen fra publikum spurte hvem jeg var, noen henvendte seg til meg fordi de trodde jeg var politi. Jeg opplyste da om at jeg var med politibetjentene for å se hvordan de jobbet. Det hendte også at jeg opplyste dette der det følte naturlig, eksempelvis fordi de så spørrende på meg, jf. retningslinjenes punkt 13 om kravet til respekt for individers privatliv og nære relasjoner.³⁰¹ Jeg opplevde aldri at noen reagerte negativt på at jeg var med politibetjentene.

2.7.6 Upartiskhet og identifikasjon med forskningsobjektene

Kontakten jeg hadde med politibetjentene var begrenset til datainnsamlingen og praktiske forhold rundt dette (eksempelvis det å avtale når jeg skulle komme og observere, og når det passet med intervju), jf. retningslinjenes punkt 1 om plikten til å følge de forskningsetiske normer og punkt 23 om kravet til uavhengighet.³⁰² Med unntak av intervjusituasjonen, var det som oftest andre politibetjenter enn informantene til stede, det være seg i patruljen eller inne på piketten. Jeg fikk en god tone med politibetjentene, og var oppmerksom på utfordringen som lå i det i forhold til å beholde en forskningsmessig forsvarlig distanse til informantene. Det var av verdi at det som oftest var noen ukers mellomrom mellom hver observasjon av hver enkelt politibetjent, og tilhørende intervju, samt at jeg fulgte flere politibetjenter over samme tidsrom. Som ovenfor nevnt viste det at syv av politibetjentene hadde vært tidligere studenter av meg. Jeg kan ikke utelukke at jeg kan ha latt meg påvirke, men jeg har tilstrebet å beholde et objektivt blikk på det de gjorde og sa, og har gjengitt dette så autentisk som jeg har klart. Jeg kunne føle en viss forståelse for at det var utfordrende for

²⁹⁹ Tilsvarende retningslinjene 2016 punkt 5, 6 og 9

³⁰⁰ Tilsvarende retningslinjene 2016 punkt 13

³⁰¹ Tilsvarende retningslinjene 2016 punkt 15

³⁰² Tilsvarende retningslinjene 2016 punkt 1 og 2

politibetjentene å håndtere berusede personer som ikke var særlig mottakelig for kommunikasjon eller korreksjon. Jeg søkte å beholde en faglig tilnærming til dette, eksempelvis ved å relatere situasjonen til hva som da ble hensiktsmessig og tilstrekkelig for politibetjenten å gjøre.

2.7.7 Forforståelse

Mitt perspektiv inn i forskningsarbeidet har vært rettssikkerhet. Hvordan politiet utøver skjønn ved utøvelse av myndighet, er et fenomen som en vanskelig kan forholde seg nøytral til. Det dreier seg blant annet om inngrep i borgernes rettigheter som medfører innskrenking av bevegelsesfrihet, frihetsberøvelse og bruk av makt. Dermed oppstår verdiladede og normative utfordringer for politibetjentene i deres rolle som politi, og for meg i min rolle som forsker. Jeg har mine forestillinger om, og min forforståelse av, så vel politiets myndighetsutøvelse som rettssikkerhet. Mitt syn er preget av min bakgrunn som jurist, erfaring fra påtalemyndigheten og erfaring fra undervisning ved Politihøgskolen. Min forforståelse kan både ses på som en fordel og en ulempe. Det var en fordel at jeg gjennom mine kunnskaper om politiets arbeid, min erfaring fra arbeidet i politiet og med undervisning, samt erfaringen fra piloten, hadde kjennskap til politibetjentenes arbeidsfelt. Det gjorde meg bedre i stand til å se etter, spørre om, og nedtegne, relevant faktum enn en som er ukjent med feltet. På den annen side hadde jeg hørt, og hørt om, uttalelser fra politibetjenter som kunne oppfattes som tegn på manglende kompetanse, da det omhandlet oppfatninger om at regelverket hadde begrenset betydning i praksis. Noen av disse utsagnene gikk på at regelverket var til hinder for den gode tjenesteutøvelse, samt at det holdt med sunn fornuft i praksis. Kanskje var dette en ulempe, i den forstand at min forforståelse også hadde et kritisk preg. På den annen side har jeg vært opptatt av å få kunnskap om de omstendigheter politibetjentene må forholde seg til, eksempelvis ressurstilgang, for derved å få et bredt bilde av hvilke momenter som påvirker skjønnsutøvelsen. Jeg har derfor både hatt en viss kritisk ideologisk forståelsesramme og en empirisk forståelsesramme.

2.7.8 Fortolkning

Min vurdering av politiets opptreden i utstrakt grad vært faglig styrt, preget av det juridiske fagmiljø og den juridiske forskningstradisjon, som nettopp er tuftet på legalitet, saklighet, objektivitet og likhet. Som jurist må jeg forholde meg til gjeldende rett, men kan samtidig være kritisk til denne. Politibetjentenes oppfatning er av stor interesse, fordi disse representerer praksis. Jeg har således tilstrebet å få frem hvorfor de vurderer som de gjør. Det gir et viktig bidrag ved vurderingen av om regelverket bør være slik det er, eller om det bør endres. Dernest er det først når man kjenner årsaken til praksis at man eventuelt kan være kritisk mot den. Etersom jeg ikke hadde noen hypotese, har jeg forsøkt å være nøytral og kritisk.³⁰³

Jeg har forsøkt å tilstrebe en nøytral³⁰⁴ forskerrolle, der jeg verken har vært ute etter å kritisere politibetjentenes skjønnsutøvelse eller være deres advokat. Men enhver forsker vil ha et engasjement i sin forskning. Mitt engasjement er som nevnt fundert på hensynet til rettssikkerhet. Jeg har også hatt en viss vurderende tilnærming, da jeg analyserer politibetjentenes praksis opp mot relevant regelverk, eksempelvis hvorvidt de hensyn politibetjentene tilla vekt var saklige. Det kan hevdes at den nøytrale forskerrollen er lite forenlig med den nære kontakt som kan oppstå mellom forsker og informant ved kvalitative studier. Kravene til objektivitet, saklighet og åpenhet i

³⁰³ Ekman, 1999, s. 40-41 med videre henvisninger til Schwartzman, 1989 s. 2

³⁰⁴ Tjora, 2010, s. 175-176

fremgangsmåte og fremstilling, er imidlertid profesjonskrav som jeg er vant til gjennom over tjue år som praktiserende jurist. Jeg mener således at min mangeårige trening i å tenke objektivt gjennom min utdanning og praksis fra forvaltningen, har vært til hjelp. Jeg har i mitt arbeid latt regelverket og dets veiledende vilkår for skjønnsutøvelse, ha avgjørende betydning for hva som er relevant å tillegge vekt ved skjønnsutøvelse.

Jeg har tilstrebet å komme med utfyllende beskrivelser av situasjon og begrunnelse for valg, eksempelvis på den måte at mine observasjoner er supplert med politibetjentenes egne utsagn.

Da jeg spurte dem om det var noe det var viktig at jeg forstod om deres jobb for å kunne forske på den, kom det frem at det eksisterer et mangfold der ute. Oppdragene er ulike, publikum opptrer på ulikt vis, og politibetjenter, herunder innsatsleder og vaksjef, er forskjellige med ulikt erfaringsgrunnlag. Videre ble det fremhevet at beslutninger i mange tilfeller må tas i løpet av kort tid, på et forholdsvis mangelfullt grunnlag. Endelig kom det frem at skjønn kan oppleves som lite håndfast og svevende, og at erfaring har stor betydning. Flere fremholdt også at de syntes det var bra at jeg var med og fikk se hvordan det kan være og hva som faktisk skjer der ute. De mente det var noe annet enn å lese det i en rapport. Alle gav uttrykk for interesse for arbeidet mitt, og var spente på hva jeg ville finne ut.

2.8 Strukturelle valg

Som nevnt i innledningskapitlet, punkt 1.1.1, er mitt formål å få frem det mangfold av momenter som kan virke inn på et utvalg politibetjentes skjønnsutøvelse vedrørende blant annet spørsmålet om inngripen, valg av middel, makt og forfølgelse. Som det fremkommer der, viser det empiriske materialet at det i de aller fleste situasjoner er flere momenter som kan tillegges vekt. Av pedagogiske hensyn presenteres likevel ett moment i gangen.

Det empiriske materialet viser også at de samme momentene kan ha relevans på ulike stadier av oppdragsløsningen, eksempelvis ved vurderingen av inngripen, valg av middel og valg om forfølgelse. Jeg har valgt en struktur styrt av kronologien i oppdragsløsningen. Denne strukturen følges også i analysedelen. Dette medfører en ikke ubetydelig gjentakelse av aktuelle momenter, og gjelder spesielt kapitlet om inngripen og gjennomføring (som er strukturert kronologisk) og kapitlet om anmeldelse og annen forfølgelse. Jeg kunne ha valgt en struktur styrt av aktuelle momenter, og derunder fått frem på hvilke stadier de er av relevans. Dette ville imidlertid også ført til gjentakelser, spesielt av de rettslige rammer. Jeg har valgt førstnevnte struktur, fordi jeg ønsker å vise momentenes relevans i ulike sammenhenger, nemlig de ulike stadier i oppdragsløsningen.

2.9 Kritikk av metodiske valg

Det empiriske materiale jeg har samlet inn er ikke selve virkeligheten, men en representasjon av den.³⁰⁵ Av tids- og kostnadshensyn valgte jeg bare å ha tolv informanter. Det begrensede utvalg gjør at de ikke kan anses som representative.

Jeg hadde for det første ikke kunnskap om, eller kontroll på, hvorvidt avdelingssjefen og lensmannen hadde egne kriterier for hvem de sendte det videre til, eller om utvalget, innenfor de kriterier jeg

³⁰⁵ Johannessen, Tufte, Christoffersen, 2010, s. 69

hadde satt, fremkom tilfeldig. Jeg kan således ikke utelukke at forespørselen ble sendt til politibetjenter som av lederen ble vurdert som spesielt kompetente. En politibetjent gav uttrykk for at han ikke visste hvor tilfeldig han var valgt, men så på det som en liten anerkjennelse at han fikk være med. Undersøkelsen tok ikke mål av seg å være representativ, og jeg anser det derfor ikke som problematisk hvorvidt det ble foretatt strategiske valg ved utvelgelsen. Utvalget er uansett ikke helt tilfeldig, ettersom jeg var avhengig av politibetjenter som ønsket å delta.

Dernest gav informantene uttrykk for at de var positive til prosjektet mitt, da jeg møtte dem første gang, underveis i observasjonen, eller etter intervjuet, eller ved to eller flere av disse anledningene. Jeg kan derfor ikke utelukke at de som takket ja til å delta på prosjektet anså seg selv som spesielt kompetente. Min ambisjon har ikke vært å finne ut hvordan det står til med det norske ordenspolitiets skjønnsutøvelse. Dermed har jeg ikke vært så redd for at mine data skulle være "bedre" enn de kunne ha vært dersom jeg hadde hatt et representativt utvalg. Situasjonene og politibetjentenes ytringer er av verdi i seg selv fordi de kan danne grunnlag for en refleksjon over skjønnsutøvelse.

Som naturlig er ved kvalitative undersøkelser, kan ikke resultatene anses å ha direkte gyldighet ut over de undersøkte politibetjenter. Enkeltutsagn kan ikke danne grunnlag for generalisering. Her er det imidlertid viktig å vite at empirien som ligger til grunn for avhandlingen omhandler flere enn jeg fulgte, og mer enn det jeg observerte. For det første baserer politibetjentenes uttalelser seg på et kvantitativt stort antall situasjoner, i form av årelang erfaring med tilsvarende situasjoner som jeg overvar. Dernest fortalte politibetjentene om erfaringer fra et større utvalg kolleger, og fra andre tjenestesteder.³⁰⁶ Det fremkom også utsagn om hvordan andre politibetjenter som de hadde vært sammen med på oppdrag hadde vurdert samme situasjon. Denne bredden viser seg i avhandlingen.

Ettersom jeg ikke fulgte politibetjentene like mye, kan det også innvendes at data som skriver seg fra observasjon kan være mer preget av de politibetjentene jeg fulgte mer enn andre. Konsekvensen er at det empiriske materiale gir inntrykk av mindre variasjon i skjønnsutøvelsen enn om alle ble fulgt like mye.

Ved kvalitative metoder er det aktuelt med overførbarhet, eller det som omtales som konseptuell generalisering.³⁰⁷ Her utvikles det teorier, på grunnlag av empirien, som vil ha relevans for andre tilfeller enn de som er studert. Fokuseringen på enkelttilfeller under intervju gav tilgang til opplysninger som kan forklare forholdet mellom situasjon og politibetjent. Nesten alle de hensyn som ble nevnt å kunne virke inn på skjønnsutøvelsen ble nevnt av samtlige politibetjenter, om enn med ulik vekt og virkning. Det kan gi grunnlag for overførbarhet. I analysen har jeg søkt å finne trekk som er fremtredende og typiske i kontakten med de forskjellige politibetjentene. De kategorier jeg har delt funnene inn i, tenker jeg kan ha relevans også for andre politibetjenter.

³⁰⁶ På bakgrunn av sine erfaringer mente de at det var forskjellige kategorier politifolk, og disse kan karakteriseres som «den pågående», «den tilbaketrukkne» og «den i midten». Selv om dette ikke kunne forstås bokstavelig, og uten unntak, kjennetegnes den pågående ved å drive oppsøkende politiarbeid, den tilbaketrukkne rykker i hovedsak bare ut på meldinger, mens den i midten gjør begge deler. De plasserte også seg selv i dette terrenget

³⁰⁷ Tjora, 2010, s. 180 – 181 og s. 187

Jeg kan heller ikke utelukke at det faktum at ledere stod for videreformidlingen av forespørselen min, kan ha medført et visst press overfor aktuelle politibetjenter om å delta. Et utsagn fra en av politibetjentene under observasjon gjorde meg usikker på dette, men på spørsmål bekreftet han at han hadde deltatt frivillig. Da dette skjedde, hadde jeg gjennomført observasjon og intervju av et par politibetjenter. Jeg valgte deretter å inkludere spørsmål om rekruttering i intervjuet, for derved å kunne avdekke om de hadde deltatt uten press. Samtlige bekreftet at de hadde valgt å bli med frivillig. Det var heller ikke noe som tydet på at noen ikke deltok frivillig, blant annet var de velvillig med å komme med informasjon, og delte erfaringer om hendelser der de selv mente at de selv eller en kollega hadde gått for langt.

Det tok tid fra hendelsene til intervju ble gjennomført. Det kan svekke informasjonstilgangen, da minnet både svekkes og kan fordreies. Valget var begrunnet i praktiske forhold. Jeg ønsket å overvære et utvalg situasjoner før intervju, da det muliggjorde å få et bredere bilde av deres praksis, samt at jeg kunne dra paralleller mellom de ulike situasjoner. Intervjuet inneholdt også mer generelle tema hvor det ved politibetjentenes betraktninger var gunstig å ha et konkret materiale å kunne vise til.

Ettersom mitt primære anliggende har vært politibetjentenes skjønnsutøvelse, har undersøkelsen rettet seg mot et utvalg politibetjenter, hvor jeg har hatt et aktørperspektiv. I en rettssikkerhetssammenheng kunne det vært interessant å undersøke hva de som ble utsatt for tiltak og inngrep fra politiets side mente om politibetjentenes vurderinger. Dette hadde imidlertid ledet til både praktiske og etiske utfordringer. Det ville vært praktisk vanskelig å få tilgang til publikums synspunkter, da de dels ble utsatt for tiltak og inngrep der de ikke skulle ha kontakt med andre, og hvor min eventuelle deltakelse ville ha virket forstyrrende på politibetjentenes arbeid, og dels fordi de var ruspåvirket eller i en slik psykisk tilstand at min deltakelse kunne ha virket provoserende eller opprørende. Det ville ha vært en etisk utfordring om frivillighet i situasjoner der personen ble utsatt for tiltak eller inngrep fra politiet, og der vedkommende i svært mange tilfeller var ruspåvirket. Prosjektet og undersøkelsen ville blitt helt annerledes om jeg hadde tatt publikumsperspektivet. Ved enkelte tilfeller kommer dog publikumsperspektivet inn, eksempelvis ved vurderingen av hvilke konsekvenser en eventuell anmeldelse kan få for vedkommende. I tillegg bygger de fleste aktuelle bestemmelser jeg viser til på et rettssikkerhetsfundament, der publikumsperspektivet er hensyntatt, eksempelvis kravet til nødvendighet og forholdsmessighet ved inngrep.

Kapittel 3: Saksbehandling

3.1 Innledning

3.1.1 Saksbehandling

Ordenstjeneste inneholder, som nevnt i innledningskapitlet punkt 1.1.5.2, håndtering av situasjoner av ordensmessig så vel som strafferettslig karakter. Ettersom studien omhandler ordinær ordenstjeneste, vil hovedfokus være på saksbehandlingen vedrørende inngrep³⁰⁸ etter politiloven, samt straksetterforskning³⁰⁹ av mindre alvorlige lovbrudd. Situasjoner som reguleres av vegtrafikklovens inngrepsbestemmelser vil også berøres.

Aktuelle saksbehandlingsregler fremgår av ulike regelsett. De prosessuelle regler som gjelder for det ordensmessige, det vil si arbeidet med å håndheve den alminnelige ro, orden og sikkerhet, samt den forebyggende tjeneste, finnes i hovedsak av forvaltningsloven, politiloven samt politiinstruksen. I tillegg finnes det uskrevne normer for god forvaltningsskikk. I denne sammenhengen trekkes frem at det skal foretas slik journalføring at institusjonen makter å holde rede på hva som er gjort, at man ikke skal bygge på hvilken som helst opplysning uten å kontrollere holdbarheten av den, samt at begge parter bør høres der det er en interessemotsetning. Det gjelder et generelt krav om å sørge for at saksbehandlingen er forsvarlig ut over det som måtte utledes av de uttrykkelige lovbestemmelser i forvaltningsloven.³¹⁰ For straffeforfølgningen, fremgår de prosessuelle regler i hovedsak av straffeprosessloven og påtaleinstruksen. I tillegg gir riksadvokaten i form av rundskriv utfyllende retningslinjer for hvordan etterforskningen skal utføres. Det redegjøres for aktuelle rettslige rammer under aktuelle punkt nedenfor. Når det gjelder prinsippene, vises det til redegjørelsen i innledningskapitlet, punkt 1.3.4.

3.1.2 Formålet med kapitlet

Formålet med dette kapitlet er å redegjøre for

- sentrale rettslige rammer vedrørende saksutredning, bevis, informasjon, begrunnelse og notoritet
- hvilke momenter politibetjentene kan tillegge vekt skjønnsmessige vurderinger vedørende saksutredning, bevis, informasjon og begrunnelse
- samt belyse politibetjentenes praksis ved hjelp av nevnte rettslige rammer

Ved redegjørelsen av politibetjentenes saksbehandling, beskrives mer enn det som har direkte relevans for en analyse av politibetjentenes skjønnsmessige vurderinger. Dette gjøres for å synliggjøre sammenhengen politibetjentenes beslutninger fattes i.

³⁰⁸ Med inngrep menes som nevnt i innledningskapitlet punkt 1.1.5.3 avgjørelser som gjelder rettigheter eller plikter til bestemte personer, enkeltvedtak, jf. forvaltningsloven § 2, 1.ledd bokstav b. Som det fremkommer av kapittel 4 om inngripen og gjennomføring, punkt 4.3.1, omfattes ikke opplysning og råd som nevnt i politiloven § 6, 1.ledd, og heller ikke advarsel, med mindre den virker tyngende og for en slik form at borgernes rettsstilling endres. Pålegg og andre regulerende eller forebyggende tiltak, som eksempelvis visitasjon og innbringelse, faller inn under definisjonen inngrep

³⁰⁹ Omtales som politiarbeid på stedet fra 2016 (PPS)

³¹⁰ Auglend, Mæland, 2016, s. 1016

Under saksbehandlingen foretas vurderinger som primært omfatter faktumskjønn og lovbundet skjønn. Faktumskjønn er spesielt aktuelt i forhold til saksutredning og bevisvurdering. Det lovbundne skjønn viser seg eksempelvis ved forståelsen av hva det innebærer at en sak skal være «så godt opplyst som mulig», jf. forvaltningsloven § 17, 1.ledd. Det diskresjonære skjønn har begrenset betydning, da saksbehandlingsbestemmelsene som berøres i all hovedsak er «skal»-regler.

3.1.3 Rettssikkerhet som omdreiningspunkt

Formålet med saksbehandlingsreglene er å sikre en riktig avgjørelse. Saksbehandlingsreglene skal sikre en forsvarlig saksbehandling, herunder at myndighetsutøvelsen er basert på saklighet, likhet og objektivitet slik at myndighetsutøvelsen fremstår som forutberegnelig for den som berøres og kan danne grunnlag for overprøving. Her har jeg spesielt fokus på utredning, bevisvurdering, informasjon, begrunnelse og notoritet. Mangler i saksutredningen og bevisvurderingen kan føre til uriktige avgjørelser. Mangelfullt fokus på objektivitet kan lede til avgjørelser farget av subjektive forhold hos politibetjenten, med forskjellsbehandling som resultat.³¹¹ Manglende begrunnelse kan gjøre det vanskelig å forstå, etterleve og overprøve avgjørelser, og følgelig forutbergne sin rettsstilling. Endelig kan manglende notoritet gjøre overprøving vanskelig, da skriftlig dokumentasjon på aktuell myndighetsutøvelse er fraværende. I et rettssikkerhetsperspektiv er de prosessuelle regler av sentral betydning for at det skal kunne treffes materielt riktige avgjørelser, samt for å kunne overprøve hvorvidt slikt har skjedd.

I dette kapitlet inngår saksbehandlingen politibetjentene foretar som danner grunnlag for beslutningene om inngripen og gjennomføring og anmeldelse og annen forfølgelse, som henholdsvis behandles i kapittel 4 og 5.

3.1.4 Avgrensninger

Som ovenfor nevnt, har jeg valgt ut temaene utredning, bevisvurdering, informasjon, begrunnelse og notoritet fordi jeg ut fra det empiriske materialet anser disse som spesielt aktuelle i forhold til rettssikkerhet. Partens rett til å uttale seg før vedtak treffes, jf. eksempelvis forvaltningsloven §§ 16 og 17, er også et sentralt rettssikkerhetsmoment, men utelates av to årsaker. For det første er mitt klare inntrykk at politibetjentene gir den det gripes inn overfor anledning til å uttale seg før beslutning om inngrep fattes. Dette fremstår som en naturlig del av faktumutredningen. Dernest åpner regelverket for manglende kontradiksjon der jeg ser at kontradiksjonen er mangelfull, nemlig der forelegg utferdiges uten avhør av den anmeldte. I henhold til påtaleinstruksen § 7-5, 4.ledd kan forelegg utferdiges, uten videre undersøkelser, i henhold til en skriftlig innberetning fra en offentlig tjenestemann som i tjenestens medfør erfarer at det har skjedd en overtredelse av et straffebud.³¹² Beslutningen om forelegg fattes også av påtalemyndigheten, hvis vurderinger faller utenfor avhandlingens tema.

³¹¹ Her nevnes noen tilfeller som ligger opp mot grensen til habilitet, mens tilfeller der likebehandling og objektivitet utfordres også fremkommer av kapitlene om inngripen og gjennomføring, samt anmeldelse og annen forfølgelse

³¹² Ved anmeldelse av en del mindre alvorlige lovbrudd er det ikke uvanlig at forelegg utferdiges alene på grunnlag av politibetjentens rapport. En overstadig beruset person kan eksempelvis innbringes for ordensforstyrrelse, og få presentert et forelegg ved dimittering dagen etter, jf. straffeloven 1902 § 350/straffeloven 2005 § 181, uten at avhør av vedkommende er gjennomført

Det empiriske materialet inneholder ikke tilfeller hvor det er snakk om en slik forbindelse mellom politibetjenten og den tjenestehandlingen rettes mot at det kan være snakk om inhabilitet. Men det er en del tilfeller der aktuell politibetjents objektivitet blir satt på prøve, på grunn av forbindelse til den saken angår. Disse situasjonene behandles i kapitlet om inngripen og gjennomføring, 4.2.2.4 og 4.3.2.4, og kapitlet om anmeldelse og annen forfølgelse, 5.3.4.6. Det dreier seg om tilfeller der avgjørelse i saken kan innebære fordel, tap eller ulempe, om enn ikke i særlig grad, for noen som vedkommende har personlig tilknytning til, om enn ikke nær, se forvaltningsloven § 6, 2.ledd.

Ivaretagelsen av taushetsplikten og anledningen til å overprøve politibetjentenes beslutninger er av sentral betydning rettssikkerhetsmessig. Likevel avgrenses det mot dette, da jeg har hovedfokus på den saksbehandling som ligger til grunn for politibetjentenes beslutninger om inngripen og forfølgelse der og da (henholdsvis kapittel 4 og 5).

3.1.5 Veien videre

Først behandles utvelgelse og utredning av faktum (punkt 3.2), dernest bevisvurdering (punkt 3.3) og informasjon (punkt 3.4). I punktet om vedtak fattes (punkt 3.5) vises det bare kort til de to øvrige empirikapitlene om inngripen og gjennomføring, samt anmeldelse og annen forfølgelse, da vedtakene som treffes behandles der. Så behandles begrunnelse og notoritet (punkt 3.6 og 3.7), før det foretas en avsluttende oppsummering av de funn som er gjort (punkt 3.8).

3.2 Utvelgelse og utredning

3.2.1 Innledning

Ordenstjenesten er i utpreget grad hendelsesstyrt. Politibetjentene må være forberedt på at det meste kan skje, og at det er vanskelig å forutse hvordan en vakt vil bli. En politibetjent beskriver dette slik: «... når du kommer på jobb, så er det... de daglige rutinene... på med uniformen.. få på plass utstyr... sjekke utstyr... gå gjennom dagens oppdrag og tjenesteoppsett... Så skjer det en mental kalibrering som går mot en slags nullstilling på at: «Okey, nå er vi forberedt.» Og så tar vi oppdrag for oppdrag.»

Å være klar og forberedt på hva som kan vente handler blant annet om å legge forholdene til rette for at relevant informasjon kan innhentes og beslutninger fattes. En politibetjent beskriver det slik: «... Når vi får et oppdrag... så prøver vi... alltid å forberede oss mentalt, og prate om oppdraget på vei ut... Det dummeste vi gjør er å hoppe i bilen og kjøre bort fort som faen... og så skal vi begynne å tenke. Vi prøver å gjøre mye av tenkningen... "what if" ... hva kan vi møte fra A til Å, og avtale... hvordan vi skal agere... da har vi mer kapasitet når vi kommer frem...»

Inn under dette punktet beskrives rettslige rammer for utredning, politibetjentenes skjønnsmessige vurderinger angående utredning, samt en analyse av politibetjentenes praksis sett i lys av de rettslige rammer.

3.2.2 Rettslige rammer – utvelgelse og utredning

Forvaltningsloven kommer til anvendelse ved utredning av enkeltvedtak etter politiloven. Av forvaltningsloven § 17, 1.ledd, 1.setning fremgår det at forvaltningsorganet, her politiet, skal påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes. Politibetjenten som er ansvarlig for

saksforberedelsen skal sørge for at faktum blir klargjort så langt det er råd, og må etter forholdene kontrollere opplysningene som legges frem.

Hvor langt utredningsplikten rekker, vil generelt være basert på en samlet vurdering av sakens art, partenes interesser og ressursmessige forutsetninger og forvaltningens faglige kompetanse, ressurser og saks- og tidspress.³¹³ Noen av begrensningene i utredningsplikten er spesielt aktuelle i ordenstjeneste, der tidspresset gjerne er betydelig og bemanningen begrenset.³¹⁴ Det avhenger av forholdene om, og i hvilken utstrekning, undersøkelser skal foretas, blant annet må sakens viktighet og konsekvensene av et uriktig vedtak tas i betraktning. Jo mer alvorlig inngrepet er, desto strengere er kravet til utredning.³¹⁵ Politiet har anledning til å foreta inngrep av alvorlig karakter, eksempelvis begrensninger av bevegelsesfriheten, i form av pålegg, og fratakelse av friheten, i form av innbringelse. Sett hen til inngrepenes alvorlighet, vil innbringelse representere et mer integritetskrenkende inngrep enn pålegg om å forlate et bestemt område en bestemt periode. Det må derfor legges til grunn at utredningsplikten er strengere der det er snakk om å innbringe en person, enn der det er snakk om å gi vedkommende et pålegg om å forlate et bestemt område en bestemt periode.

Er oppgaven å avdekke eller forfølge et antatt straffbart forhold, kommer straffeprosessloven til anvendelse, jf. forvaltningsloven § 4, 1.ledd bokstav b og straffeprosessloven § 1. Utredningsplikten fremgår her av straffeprosessloven § 226, hvor det blant annet sies at formålet med etterforskningen, er å skaffe til veie de nødvendige opplysninger for å avgjøre spørsmålet om tiltale, tjene som forberedelse for rettens behandling av spørsmålet om straffeskyld og eventuelt fastsettelse av reaksjon, samt avverge eller stanse straffbare handlinger, jf. bestemmelsens 1.ledd, bokstav a - c. Dette skjer ved taktiske og tekniske undersøkelser.³¹⁶ Spesielt interessant i forhold til utredning, er plikten til å søke å klarlegge både det som taler mot en bestemt mistenkt, og det som taler til fordel for ham, jf. straffeprosessloven § 226, 3.ledd. Den nærmere regulering av etterforskningen fremgår blant annet av påtaleinstruksen og politiinstruksen.

Som følge av de ulike regelsett for saksutredningen, blir det viktig å ta stilling til når informasjonsinnhenting går over fra å skulle danne grunnlag for polisier inngripen i medhold av politiloven, til å bli målrettet informasjonsinnsamling for å avdekke et mulig straffbart forhold, herunder hvor, når og av hvem, altså etterforskning.³¹⁷ Etterforskning kan sies å være en formålsstyrt virksomhet, hvor faktuminnsamlingen skjer med rettslige normer som bakgrunn, ramme og mål. Av interesse er de rettsrelevante fakta, og målet er å etablere grunnlag for å kunne ta stilling til om alle straffbarhetsvilkårene er oppfylt.³¹⁸ Også utredning av situasjoner der det er snakk om polisier inngripen er formålsstyrt, og faktuminnsamlingen skal skje med forvaltningsrettslige normer som

³¹³ Bernt, Rasmussen, 2010, s. 255

³¹⁴ Normalt er det to politibetjenter i patruljen, og det er tilfeller der en politibetjent håndterer en situasjon alene. Riktignok vil samband sikre kontakt med operasjonssentralen og (eventuelt) andre patruljer, hvilket kan lette faktuminnsamlingen

³¹⁵ Se Bernt, Rasmussen, 2010, s. 250 flg., spesielt s. 253, Eckhoff/Smith, 2014, s. 265, Graver, 2007, s. 471

³¹⁶ Gjerne omtalt som S-regelen: Søke, sikre, samle spor som sannsynliggjør sakens sanne sammenheng, så vel siktetes skyld som skyldfrihet.

³¹⁷ Auglend, Mæland, 2016, s. 92

³¹⁸ Se RA-3/1999, del II, punkt II, 2. Hva som skal til for at det er rimelig grunn til å iverksette etterforskning behandles i kapitlet om anmeldelse og annen forfølgelse, punkt 5.2.3

bakgrunn, ramme og mål. På samme måte er det også her de rettsrelevante fakta som er av interesse, og målet med utredningen er å ta stilling til om vilkår for aktuell inngripen er oppfylt.

Politi-loven og straffeprosessloven regulerer en rekke midler hvis formål er å avdekke faktum, hvilket kort redegjøres for nedenfor. Inngrepssiden av disse midlene, behandles henholdsvis i kapitlene om inngripen og gjennomføring og anmeldelse og annen forfølgelse.

Når det gjelder polisiære midler, kan anholdelse danne inngangen for, gjennom spørsmål, eventuelt i kombinasjon med avhør og eventuelle undersøkelser, å avdekke aktuell persons identitet, hva som har skjedd, eller er i ferd med å skje, samt hvilken rolle vedkommende og eventuelle andre har i aktuell situasjon. Anholdelsen kan også gi anledning til å få et inntrykk av vedkommendes tilstand, herunder sinnstilstand og eventuell ruspåvirkning. Visitasjon er egnet til å avdekke identitet, der vedkommende ikke fremlegger etterspurte opplysninger innen kort tid, eller det er grunn til å tvile på at oppgitte opplysninger er korrekte, jf. politi-loven § 10, 1.ledd. Visitasjon er også egnet til å avdekke om en person har på seg farlige gjenstander, jf. bestemmelsens 2.ledd. Også innbringelse kan anvendes for å avdekke identitet der visitasjon ikke avdekker denne, jf. politi-loven § 8, 1.ledd nr. 3. Innbringelse kan også velges for å avdekke annet faktum på en mer hensiktsmessig måte. En politibetjent beskriver det slik: «... Det er bare å ta dem vekk fra situasjonen, få dem inn... Ikke det at vi skal ha dem inn i cella med en gang, men få dem inn hit på politistasjonen ..., der vi kan få pratet normalt sammen...»

Når det gjelder straffeprosessuelle tvangsmidler, er avdekking av faktum et hovedformål med etterforskning, jf. straffeprosessloven § 226, og fremkommer også som et sentralt formål ved så vel avhør, som pågripelse, ransaking og beslag. Et avhør er en målrettet samtale med mistenkte, fornærmede eller vitner hvor formålet blant annet er å klarlegge om det er begått et straffbart forhold som noen kan stilles ansvarlig for. Dersom en mistenkt kommer med utsagn som er egnet til å kaste lys over et eventuelt straffbart forhold, hører det inn under avhøret. Det betyr at politibetjenten straks plikter å gjøre vedkommende kjent med sine plikter og rettigheter.³¹⁹ Pågripelse og ransaking kan begrunnes i at bevis må sikres gjennom beslag før vedkommende kan slippes, jf. henholdsvis straffeprosessloven §§ 171, 1.ledd nr. 2, 195, 1.ledd og 203. For den som ikke kjenner regelverket, vil forskjellen på politibetjentenes polisiære og straffeprosessuelle opptreden være vanskelig å oppdage.

³¹⁹ Auglend, Mæland, 2016, s. 915. Politiet kan la oppta forklaring av mistenkte og vitner, men kan ikke pålegge noen å gi forklaring, jf. straffeprosessloven § 230, 1.ledd. Før det foretas avhør av mistenkte, skal han eksempelvis gjøres kjent med hva saken gjelder og at han ikke har plikt til å forklare seg, jf. straffeprosessloven § 232, 1.ledd, jf. påtaleinstruksen § 8-1, 1.ledd, 1.setning. Der mistenkte er villig til å forklare seg, skal han oppfordres til å forklare seg sannferdig, jf. straffeprosessloven § 232, 2.ledd. Også fornærmede og vitner skal gjøres kjent med at de ikke har plikt til å forklare seg, jf. påtaleinstruksen § 8-10, 5.ledd. Vitner skal før avhøringen formanest til å forklare den fulle sannhet uten å skjule noe, herunder gjøres kjent med straffansvaret som følger med uriktig forklaring, jf. straffeprosessloven §§ 234 og 128. Videre skal et vitne, der forholdene gir grunn til det, orienteres om at han har rett til ikke å forklare seg der det foreligger/har forelagt relasjoner mellom siktede og vitnet innen bestemte kategorier (ekteskap, slektskap, svogerskap og samboerskap). Videre skal han på samme måte orienteres om at han har rett til ikke å svare på spørsmål som kan utsette vedkommende selv, eller slike de har nevnte relasjoner til. Dette fremgår av straffeprosessloven § 236 med videre henvisninger til blant annet §§ 122 og 123

3.2.3 Politibetjentenes praksis – utvelgelse og utredning

3.2.3.1 Innledning

Formålet her er å redegjøre for hvilke skjønnsmessige vurderinger politibetjentene kan foreta under saksutredningen, knyttet til hvilke steder de oppsøker, hva de ser etter og på hvilken måte faktum samles inn. Det redegjøres i tillegg for politibetjentenes tanker bak hvordan faktum samles inn, samt for forhold som kan virke inn på faktuminnsamlingen. Når det gjelder vurderingen av hva som anses som relevant og tilstrekkelig informasjon for å fatte beslutning om aktuell myndighetsutøvelse, vises det til kapitlene om inngripen og gjennomføring, samt anmeldelse og annen forfølgelse hvor det redegjøres for momenter som kan tillegges vekt i så måte.

3.2.3.2 Hvor det ses etter hva, og hvorfor

Observasjoner og uttalelser under observasjon og intervju viser at de skjønnsmessige vurderinger av **hvilke steder** som oppsøkes for å få tilgang til relevant faktum, avhenger av om det foreligger melding om en konkret hendelse eller situasjon, eller gjennomføres patruljering. Ved oppdrag som er initiert av publikum, rettes naturlig nok fokuset mot det sted og den situasjon meldingen angår. Når det ikke er melding om noe konkret, oppsøkes bestemte steder av bestemte grunner. Disse er basert på erfaringer om hvor, når og med hvilke involverte «ting skjer». Det kan også være uttalt fra overordnede at det skal være fokus på visse områder. Fra klokken 3 skal eksempelvis patruljering i sentrumsområder prioriteres, da ordensforstyrrelser og voldsepisoder gjerne skjer rundt stengetid ved utestedene.

Det patruljeres i *sentrum*, mest i bil men også til fots. Sentrum oppsøkes fordi det på kvelds- og nattetid i helgene ofte er ansamlinger av folk der. Det er spesielt trafikken blikket rettes mot, da det fort kan oppstå farlige situasjoner når mange, og til dels berusede, folk vandrer langs, og krysser, veiene. Det ses inn i smug, da slåssing og overdragelse av narkotika erfaringsvis kan skje der. «Mye skjer på utestedene, og så gjør de opp i smugene», som en politibetjent sier. I praksis kjøres det sjelden ut av sentrum med mindre det er noe konkret å rykke ut til. Dette da det erfaringsmessig er i sentrum ting skjer. Noen politibetjenter gir uttrykk for at det er beklagelig at politiet er lite utenfor sentrum: «Vi bør jo vise oss,» som en av politibetjentene uttrykker det. Bak tilstedeværelse ligger tanker om forebygging. «... Man trenger ikke å sette seg til ved et utested... Man kan være innom en tur, eller kjøre forbi og stoppe litt folk. Det er ofte dempende nok det...», forteller en politibetjent.

Blikket er skjerpet mot *drosjekjøene*, fordi det erfaringsmessig lett kan bli bråk der. Det gjelder spesielt hvis det er dårlig vær. *Utested og forsamlingshus* kan også oppsøkes, i tillegg til hus eller boliger der det erfaringsmessig samler seg folk i helgene. Det kan kjøres i *smågater*, da erfaring tilsier at kriminelle ofte kjører der for ikke å bli observert så lett. Videre kan det kjøres i *områder der kjenninger bor*. I ordenstjeneste er de typiske kjenninger personer som tidligere har forårsaket ordensproblemer, utøvd vold, begått tyveri og skadeverk eller brutt vegtrafikk- eller narkotikalovgivningen. *Rus- og psykiatrilogier* kan oppsøkes for å vise tilstedeværelse overfor beboere og ansatte, blant annet med formål om å forebygge eventuelle lovbrudd. Andre steder som kan oppsøkes på grunnlag av *erfaring med at noe kan skje der*, kan være industriområder, parkeringshus og bensinstasjoner. Flere politibetjenter forteller om erfaringer med at lovbrudd, som eksempelvis innbrudd og kjøp og salg av narkotika, kan skje i slike områder.

Uttalelser fra politibetjentene viser at det varierer **hva** blikket rettes mot. Foreligger det melding om en konkret situasjon, rettes blikket mot det som kan kaste lys over den meldte situasjon. I andre

tilfeller, rettes blikket mot noe som kan gi indikasjon på at noe har skjedd eller kan komme til å skje. Det kan være uttalt fra ledelsen at det skal være fokus på visse forhold, eksempelvis voldsepisoder.

Det ses etter *avvik*.³²⁰ Som avvik regnes det som skiller seg ut fra den normale ro og orden. Først og fremst ses det etter mulige straffbare handlinger. Ved patruljering på offentlig sted, vil oppmerksomheten gjerne rettes mot ordensforstyrrelser, urinering og drikking, samt voldsutøvelse. Det ses også etter uakseptabel oppførsel i form av lekeslåssing. Slik adferd vekker oppmerksomhet, og kan bli misoppfattet, slik at noen melder i fra til politiet om bråk og andre hiver seg med på det de oppfatter som slåssing. Nok et eksempel på avvik, er at noe virker mistenkelig. Ved et tilfelle observeres en bil hensatt langs veien. Den står noe skjevt i forhold til veibanen, og er delvis trykket inn i brøyteskavlen. Ved et annet tilfelle observeres fotspor i nysnøen utenfor en butikk i et industriområde. Det er midt på natten, og det oppstår mistanke om at noen har forsøkt å ta seg inn i butikken. Blikket er videre rettet mot noe som kan vitne om fare. Som eksempel kan nevnes berusede personer som synes ute av stand til å ta vare på seg selv.

Inn under avvik kommer også *tegn på at noe kan komme til å skje*. Gjennom flere år i ordenstjeneste opparbeides erfaringskunnskap som innebærer at blikket fokuseres mot indikasjoner. Som eksempel nevnes observasjon av overstadig berusede personer, hvor det er risiko for at vedkommende kan komme til å havne ut i veibanen, falle i veigrøften eller legge seg til å sove ute. Målet er å kunne være i forkant slik at uønskede situasjoner kan forebygges. Ansamlinger av folk kan anses som avvik, da situasjoner her lett kan oppstå. Som en politibetjent uttaler: «... Det er jo ikke vits å patruljere der det ikke er folk, for der begås det ikke noe uønsket...» Det søkes avklart hvordan stemningen er. Vinduet i politibilen kan holdes litt åpent, slik at det er mulig å høre, for derved lettere å kunne bli oppmerksom på forhold av interesse. Kroppsspråk observeres, og det søkes avklart hvorvidt folk er påvirket av berusende midler. Er noen i munnhuggeri? Er det ampert? Anes tendenser til bråk? Er det slåssing på gang? Det er den dårlige stemningen det ses etter. Et kritisk tidspunkt er når utested stenger. Da kan det bli bråk i drosjekjøene og ved steder der det serveres mat.³²¹ En bil med manglende lys, synlige bulker og rust kan være en indikasjon på noe mer. En politibetjent uttaler i forbindelse med observasjonen av en bil som ser ut til å være i dårlig stand: «Det er en grunn til at de ser sånn ut». Han utdyper det med å si at rusmisbruk kan gi seg synlige utslag på både personhygiene og eiendeler.

Endelig ses det etter *kjenninger, og «de som ser ut som kjeltringer»*, som noen politibetjenter uttrykker det.³²² En politibetjent forteller følgende: «Vi har 5-6 stykker som "lager bråk". Vi holder dem under oppsikt... fordi de har sin historie.» En annen sier: «... hvis vi vet at den som har bråket

³²⁰ Det samme finner Finstad, se Finstad, 2013, s.93

³²¹ Som nevnt gjennomføres datainnsamlingen på kvelds- og nattetid i helgene. På dagtid og på hverdager er politibetjentenes fokus noe annerledes. Da handler det om å være tilstede, og skape trygghet blant publikum, fremfor å være stemning og se etter om noe virker truende

³²² Kategorisering begrunnes i ytre kjennetegn som eksempelvis at personen ser ustelt ut, har slitte klær og dårlig hygiene, og har biler som er bulket, rustet og mangler lys. Sosiologisk og antropologisk forskning på politiet viser at politiet har sitt blikk rettet mot visse typer mennesker, se eksempelvis Holmberg, 1999, s. 13 og 172, Finstad, 2013, s. 91 flg.

mest de tre-fire siste helgene... eller den gjengen... i helga er... i (navn på sted), da... er vi litt mer til stede der...»

3.2.3.3 Hvordan saken utredes

Uttalelser under observasjon og intervju viser at **hvordan** informasjon innhentes, bygger på skjønsmessige vurderinger av hva som er hensiktsmessig å gjøre for å få tilgang til det faktum som er nødvendig for å treffe en avgjørelse. Dette handler om taktikk og teknikk. Med taktikk forstås tanken bak de handlinger som foretas. Dette behandles nedenfor under punkt 3.2.3.4. Med teknikk menes her handlinger som foretas for å finne ut av faktum. Det redegjøres for slike her.

Som ovenfor nevnt, regulerer politiloven og straffeprosessloven en rekke midler hvis formål er å avdekke faktum. Mer i detalj, vil de handlinger (den teknikk) som politibetjentene anser egnet til å avdekke faktum, kunne være å observere, registrere, legitimere seg, fjerne folk, skille parter, prate med folk, gjennomføre straksetterforskning, herunder foreta tekniske undersøkelser, og kommunisere i patruljen.

Innledningsvis handler faktuminnsamlingen om å *observere og registrere*. En politibetjent beskriver det som å sanse: «... Å sanse er en grei betegnelse, for det er det vi gjør. Vi både lytter, hører og ser...»

Det kan eksempelvis legges merke til hvor kjenninger er, hva de har på seg og hvem de er sammen med. «... Jeg begynner å observere før jeg går ut av bilen... tar en sveip over området. Er det noen vi kjenner her? Er det noen av de faste som er involvert? For da kan det ofte være at man hever sin egen guard litt... det er med på å heve beredskapsnivået...», forteller en politibetjent.

Egne observasjoner anses som spesielt egnet til å opplyse saken. En politibetjent uttrykker det slik: «... det er... gull de settingene der hvor vi kommer til... det er... dessverre ikke så altfor ofte. Men noen ganger... kommer du... til en voldshendelse... du ser den når det skjer... da er det... veldig greit. For da har du... politiøynene på det, og da er det ikke noe tvil... Men å komme i ettertid. At en kar ligger på... en bære og sykebilen er på tur å hente ham. Og en annen kar er stukket av...»

Fotpatrulje anses spesielt egnet for å få følelse med det som skjer, spesielt der en sivil fotpatrulje kan gjøre observasjoner uten «å bli avslørt», og deretter kunne dirigere andre patruljer ut fra den informasjonen de henter inn. Det kommer imidlertid frem at dette ikke blir brukt så ofte.

For at informasjonsinnhenting skal bli god, anses det viktig å *legitimere seg som politi*,³²³ slik at folk vet hvem de har med å gjøre. Dette synliggjør alvoret i situasjonen, og legger til rette for forståelse for at politiet har behov for å vite hva som skjer eller har skjedd.

Der personer er i konflikt med hverandre, anses det som viktig å *skille partene*, og skape avstand mellom de involverte. Dette gjør det lettere å få tilgang til hver enkelt sin historie, og unngå at de involverte prater i munnen på hverandre, eller at de prater sammen og påvirker hverandres forståelse av det som har skjedd. «... deler du dem opp, så er det lettere å gå hver på klingen», som

³²³ Polititjenestefolk har plikt til å opplyse grad og navn, dersom den tjenestehandlingen direkte angår forlanger det, og tjenesteforholdene på stedet tillater det, jf. politiinstruksen § 5-4, 2.setning. Videre plikter polititjenestepersoner som opptrer i sivil å legitimere sin politimyndighet, såfremt han ikke er kjent for den som forlanger det, jf. bestemmelsens siste setning

en politibetjent uttaler. En slik tilnærming er imidlertid et ressurs spørsmål, og kan by på utfordringer der det eksempelvis bare er to i patruljen.³²⁴

Dersom uvedkommende blander seg inn, kan informasjonsinnhenting bli vanskelig. For å unngå dette, kan det være nødvendig å *fjerne folk fra situasjonen*. Det kan også være aktuelt å fjerne personen politiet vil snakke med fra andre involverte og øvrig publikum.³²⁵ Som en politibetjent beskriver: «... noen skal... hjelpe dem som vi tar. Og det kan være... krevende mange ganger... hvis man er bare to i patruljen og så... begynner... flere og flere å komme... der vi... kan miste kontrollen.»

Dernest kan informasjon innhentes ved å *prate med folk*, herunder få i gang en dialog med den eller de som vurderes å sitte på relevante opplysninger om hva situasjonen er, eller hva som har skjedd. En politibetjent beskriver det slik: «... kjeften er det viktigste verktøyet» og en annen sier: «...Det å klare å komme i dialog med dem og få kontakt med dem og få roet dem ned, slik at du klarer... å høre hva de sier. Og så må man... notere og spørre...»

En sentral person å prate med er naturlig nok melder, der slik finnes. Ved ankomst til et sted for en innmeldt situasjon, anses det sentralt å oppsøke denne. Noen ganger har imidlertid melder forlatt stedet når politiet kommer. Som en politibetjent sier: «De melder bare fra om at her er det slåssing, og så har de bare forsvunnet...» Hvor klar og tydelig melder er i sin melding, varierer, og det hender at meldingen ikke stemmer med det som møter politibetjentene når de kommer til stedet. Det kan ha sin årsak i at melder kommer med ufullstendig, upresis eller feil informasjon, og det kan være at meldingsmottaket lider av mangler. Det er eksempelvis formening blant flere politibetjenter at noen dørvakter kan være uskjønnsomme, slik at det ikke nødvendigvis er den uønskede gjesten som er årsak til konflikten.³²⁶

Andre personer på stedet kan også representere en viktig kilde til informasjon, og slik sett være viktig å få pratet med. Men det kan være utfordrende å skjønne hvem som har opplysninger av interesse. Det gjelder spesielt der det er mange på stedet. Noen ganger oppsøker de impliserte parter og vitner politiet og sier hva de har blitt utsatt for, sett, eller endog gjort. Andre ganger må det søkes etter aktuelle personer. Men, som en politibetjent uttaler: «Det er ikke bestandig at du har noen som har sett, eller er villig til å gi sin informasjon om det de har sett...» Noen kan være klar på at de har sett noe, andre tror at de har sett noe og atter andre har hørt om at noe har skjedd. En utfordring ligger i å hindre at noen som har noe av interesse forlater uten å ha avgitt forklaring.

Det er også viktig å prate innad i patruljen, over sambandet og spesielt med operasjonssentralen. Dette gjelder både der det er melding om en konkret situasjon, og der politibetjentene kommer over

³²⁴ Dette anses også som viktig i forhold til å hindre videre bråk eller slåssing og kunne roe gemyttene. Er det flere som sammen er mistenkt for en handling, eller flere på den ene siden av konflikten, unngås da at disse får en fellesfølelse av at "sammen er vi sterk"

³²⁵ Dette handler også om å skjerme vedkommende, jf. politiloven § 6, 3.ledd. Se mer om dette i kapitlet om inngripen og gjennomføring

³²⁶ Med uskjønnsom menes at dørvakten selv er medvirkende til at det oppstår problemer i forhold til gjestene. Dette kan eksempelvis være overskjenking, aggressive irettesettelser og utøvelse av makt. De forteller også at de holder øye med dem, og registrerer situasjoner i PO som de finner det nødvendig å ha notoritet på. Dette fordi det er politiet som godkjenner dørvaktene, og det blir vist til tilfeller der noen har mistet godkjennelsen på grunn av dårlig adferd

en situasjon. Det kan eksempelvis gjøres søk på aktuelle personer og biler i aktuelle registre, hvis opplysninger viderefremmes til patruljen, herunder hvorvidt vedkommende er registrert med tidligere hendelser. Ved observasjon av en bil som vurderes å kjøre for fort, ser ut til å være i teknisk dårlig stand, eller på annet vis virker mistenkelig, kan det eksempelvis sjekkes opp mot kjøretøyregistre, der eksempelvis eier, forsikring, veiavgift og periodisk kjøretøykontroll fremgår.

Der det ikke foreligger informasjon om noe konkret, kan en vei til informasjon være å prate med såkalte kjenninger. Det gis uttrykk for at det er lett å henvende seg til kjenninger, da de alltid har noe å snakke med dem om. Kjenningen spørres gjerne om hvordan det står til, hvor vedkommende har vært, hva han eller hun gjør for tiden, hvem vedkommende har med å gjøre, hva vedkommende skal gjøre videre og om det er noe spesielt som skjer. Formålet med dette er å få inntrykk av vedkommendes situasjon, humør og tilstand, herunder ruspåvirkning, samt hvorvidt vedkommende virker nervøs eller noe virker mistenkelig. En kjenning som observeres kjørende i bil, kan eksempelvis stanses for kontroll av førerkort og vognkort, medfulgt av nevnte spørsmål.³²⁷ I slike tilfeller kan det også ses etter brukerstyr, narkotika, tyvgods eller verktøy gjennom vinduene. Det er også et poeng å få fører og eventuelle passasjerer ut av bilen, fordi det da er lettere å få inntrykk av om de virker ruset eller nervøs. Observasjoner av vedkommende tidligere på kvelden kan sammenstilles med svarene på hvor han eller hun har vært, for å avdekke om vedkommende lyver. Likeså kan observasjonen av, og informasjonen fra, kjenningen få relevans senere, ved at den sammenstilles med øvrig informasjon som tilkommer politiet. Ved meldinger om situasjoner kan vedkommende ut fra de samlede opplysninger eksempelvis vurderes som aktuell i, eller sjekkes ut av, saken. Å oppsøke kjenninger på en slik måte, gjøres også for å vise tilstedeværelse, hvilket antas å virke forebyggende. «Jeg tror ikke de har så veldig lyst å bryte seg inn... etter det», uttrykker en politibetjent. Nok et formål kan være å skape en god relasjon, hvilket kan gi grunnlag for gode løsninger ved eventuell fremtidig inngripen.

Endelig kan en egnet måte å få tilgang til informasjon være å prate med ansatte eller ansvarlige på steder av interesse, eksempelvis ved utesteder, forsamlingshus og rus- og psykiatrilogier. Ved flere tilfeller går patruljen innom utesteder og observerer og snakker med dørvakter. Likeså tas det kontakt med gjester og ansvarlige ved fester på forsamlingshus. Formålet er å sjekke hvordan situasjonen er, samt se etter kjenninger. Ved et par tilfeller tas det kontakt med ansatte ved rus- og psykiatrilogier, hvor det spørres om beboerne, hvordan det går med disse, hva de gjør for tiden, hvem som bor der eller besøker beboere, hvordan tilgangen på stoff er, samt hva prisnivået ligger på. Når jeg er med, gir de ansatte uttrykk for at de setter stor pris på at politiet kommer innom, da de mener det virker beroligende både på dem og beboerne.³²⁸

Observasjon og uttalelser fra politibetjentene under observasjon og intervju viser at det er fokus på det som kalles **straksetterforskning** eller **politiarbeid på stedet**.³²⁹ Det handler om å gjøre mest mulig av etterforskningen ferdig på stedet for den antatt straffbare handling. Straksetterforskning oppleves som hensiktsmessig og effektivt. En politibetjent uttaler om det å kalle personer inn til avhør i ettertid. «... jo lengre tid det går, jo dårligere husker folk, jo mer samsnakkes de, jo mer blir du

³²⁷ Utspørringen kan bli av en slik karakter at det blir snakk om avhør, med tilhørende formelle krav. Det berøres ikke nærmere her

³²⁸ Dette kan reise problemstillinger vedrørende taushetsplikt ansatte ved slike boenheter har, men det faller utenfor avhandlingens tema å gå inn på dette

³²⁹ Betegnelsen er endret til politiarbeid på stedet

påvirket. Det er jo forskning som viser... hvordan det er. Og da syns jeg det går ut over rettssikkerheten...» En annen politibetjent uttrykker det slik: «... ta avhør på stedet... opp med anmelder- og vitneansvar... Og «vedtar du forelegget?»... Vi gjør oss... ferdig med saken...»

Husbråksituasjoner³³⁰ nevnes som eksempel på saker der det er spesielt viktig å gjøre det meste på stedet. En politibetjent viser til et tilfelle der flere gjenstander er knust og det ligger hårdotter på gulvet, og hvor sporsikring og avhør prioriteres.

Hvorvidt straksetterforskning iverksettes, avhenger av hvor alvorlig forhold det kan være snakk om og hvor god tid politibetjentene har. En politibetjent sier det slik: «... natt til lørdag og natt til søndag så driver vi ordenstjeneste, vi driver ikke etterforskning.» I disse periodene kan det være mange oppdrag å håndtere, hvor oppdrag endog må avbrytes på grunn av nye som vurderes som mer prekære. Det anses også som viktig å være i beredskap for nye hendelser.

Det kommer frem ulike synspunkter på når en person som spørres ut bør gjøres kjent med sine rettigheter og plikter. Noen gir uttrykk for at det ikke har noen hast. En politibetjent sier det slik: «... det er jo lov for folk å si hva som har skjedd og hva de har gjort.» Det er også et par politibetjenter som gir uttrykk for at det å oppgi rettigheter og plikter kan forstyrre kommunikasjonen med aktuell person. Ved ett tilfelle kommer det inn en melding fra en drosjesjåfør om at en mann skal ha slått til en kvinnelig passasjer utenfor et hus. Politibetjenten uttaler om dette: «... det blir så formelt med vitneavhør... i en sak som dette... nå stod det en taxisjåfør der, så det var jo bare å spørre hva han har sett...» En annen politibetjent sier: «... Det blir akkurat som når du kommer til en trafikkulykke, og skulle spørre et vitne om hva som har skjedd... du begynner ikke med vitneansvaret med en gang, du begynner å prate vanlig...» Andre politibetjenter gir uttrykk for at formalitetene ikke oppleves å påvirke kommunikasjonen på en negativ måte.³³¹ Atter andre understreker viktigheten av å gjøre vedkommende kjent med rettigheter og plikter, spesielt der det er mistanke om vold i nære relasjoner: «... det er utrolig viktig å gjøre det på et tidlig tidspunkt, fordi da kan vi bruke alt... ta avhør opp på lyd på stedet. For da får man enormt verdifull informasjon der og da...», sier en politibetjent. En annen politibetjent uttaler: «... noe av det viktigste i husbråksituasjoner, det er at vi må gjøre dem kjent med §§ 122 og 123.³³² Og spørre om de er villig til å forklare seg. Og som regel er de jo det... de har opplevd så mye. Kjeften går, og de har så mye å fortelle. Så innkaller vi dem til et formelt³³³ ... en dag eller to senere. Og da... ser vi jo i disse situasjonene: "... Ja, han gjorde det, men jeg fremprovoserte det. Jeg var frekk i kjeften" ... " ... han er jo egentlig snill, og jeg blir ikke å gjøre noe med det. Må tenke på datteren vår" ... alle... typiske unnskyldninger...»

3.2.3.4 Tanker bak hvordan saksutredningen foretas

Under dette punktet behandles politibetjentenes skjønnsmessige vurderinger som ligger bak måten situasjonen utredes på. Disse fremkommer gjennom uttalelser fra politibetjentene under

³³⁰ Selv om mitt prosjekt angår ordenstjeneste i det offentlige rom tas eksemplet som ble gitt under intervju med, da det illustrerer noe av betydningen av at det foretas straksetterforskning

³³¹ Her kan det vel tilføyes at det ikke bør ta særlig lang tid å gjøre vedkommende kjent med aktuelle rettigheter og plikter

³³² Straffeprosessloven §§ 122 og 123 omhandler henholdsvis rett til ikke å forklare seg der det foreligger/har forelagt relasjoner mellom siktede og vitnet innen bestemte kategorier (ekteskap, slektskap, svogerskap og samboerskap), samt rett til ikke å svare på spørsmål som kan utsette vedkommende selv, eller slike de har nevnte relasjoner til, for straff

³³³ Med dette menes formelt avhør

observasjon eller intervju. Dette handler om taktikk, og omfatter tanker om å skynde seg sakte, få kontroll på situasjonen, være på vakt, være rolig, roe ned involverte, søke å snakke fornuft med aktuelle involverte, begrense maktbruken, ta seg tid til den enkelte, skape en god tone og unngå at informasjon kommer uvedkommende for øre.

Gjennom å **skynde seg sakte** og **få kontroll** er tanken å unngå at viktig informasjon overses. En politibetjent beskriver det slik: «... har... lært meg med årene at når vi kommer til en situasjon der det ikke er fare for liv eller helse, så går jeg rolig ut av bilen. Jeg gidder ikke å skynde meg, slik jeg gjorde før. Jeg stupte inn i situasjonen... Enten... fikk du tak i feil mann, eller så... har du ikke kontroll. Så nå skynder jeg meg sakte, og det funker. Da er det mye lettere å få kontroll... hvem er det som står rundt, er det noen kompisser som du kanskje tror blander seg inn...» Å oppnå kontroll innebærer en avklaring av hva som står på spill for hvem, slik at situasjonen kan nøytraliseres.

Å **være på vakt** gir mulighet til å oppdage risikomomenter. En politibetjent sier det slik: «... for det første så ser jeg etter hendene på vedkommende... det er det som kan skade meg... eller det han har i hendene. Så ser jeg på personen, har han noe på kroppen sin som kan skade meg? ... jeg prøver å vurdere personen før jeg går inn og tar tak i ham. Og... hvis man har kapasitet til det, ser litt rundt... er det noen som kan hjelpe ham, hvordan er stemningen...» Kunnskap om en potensiell trussel, eksempelvis at vedkommende har kniv eller våpen på seg, gir varsel om at situasjonen kan utvikle seg til å bli farlig, og representerer en forutsetning for å kunne være forberedt på eskalering og kunne iverksette forholdsregler.

Det anses også som viktig å **gå inn lavt**. En politibetjent sier om dette: «... Vi kommer... har... standardiserte uniformer... en god del verktøy i beltet som noen legger merke til... pepperspray, teleskopbatong... gå ut på laveste trinn der vi kan, så er det lettere å deeskalere situasjoner som har begynt å bli litt spent. Hvis vi kommer inn i 280, og går rett i en pågripelse, eller bruker mye kjeft og påstår ting, og så tar vi kanskje feil... Da kommer jeg inn i feil spor med en gang, og da er det veldig vanskelig å komme seg ut. Derfor er jeg... ganske ydmyk...»

Nok et moment som fremholdes som viktig for å få tilgang til informasjon, er å **være rolig**, samt å **roe ned** den henvendelsen retter seg mot. Dette gjøres blant annet ved å legge stemmen lavt. Dersom personer, som antas å inneha informasjon, er hissige på grunn av det som har skjedd, eller irriterte over at politiet blander seg inn, vanskeliggjøres tilgangen til relevant informasjon. Ro kan anses som en forutsetning for kunne samle inn faktum på en forsvarlig måte, og ikke minst foreta gode valg om hva som skal gjøres videre. En politibetjent beskriver det slik: «... jeg prøver å ha en lav stemme, ikke komme inn og si at «Du gjorde det og du gjorde det», være veldig påståelig. Heller litt følende...» En annen politibetjent sier det slik: «... Det nytter ikke at vi skal være... bedrevitere som skal lekse opp for dem... det lureste er å la roen senke seg... For vi skal kommunisere...»

Gjennom å **begrense maktbruken**, antas informasjonsinnhenting og den videre behandlingen av saken å gå lettere. En politibetjent beskriver det slik: «... Alt vi gjør eller sier til... personen... vil ha betydning for om han kommer til å forklare seg, hva han kommer til å forklare seg om...» Der makt blir anvendt, anses det viktig å normalisere situasjonen raskt, slik at ikke dette påvirker informasjonsinnsamlingen unødig. «... En person som vi har tatt i... en væpnet aksjon... han blir... tatt med fast hånd og hard hånd... Men så er vi rolig, og så prater vi om... mange andre ting. Og når vedkommende kommer inn, så får han... gå på do, han vil ha noe å drikke, han vil ta seg en røyk før han går inn, han får en kopp kaffe, han er veldig sulten. Alle slike goder som vi gir er positivt... Da

synes jeg det er veldig greit å behandle folk ordentlig. For det er ikke jeg som skal straffe dem med å hive dem på en glattcelle og der skal de ligge, og så skal vi ikke ha noe med dem å gjøre... som et dyr som går der inne, som både er ruset og forvirret og forbannet. Da synes jeg det faktisk er greit å gå inn og prate med dem. Noen ganger funker det, og andre ganger funker det ikke. Men at en person senere skal inn i et avhør og fortsatt er lyn-forbannet og sulten, og har ondt i hodet og har spurt etter paracet i tolv timer, da får man ikke mye ut av det avhøret», uttaler en politibetjent.

Det anses også som viktig å **ta seg tid** til å høre etter hva folk har å komme med. Hvis ikke, kan man viktig informasjon og sentrale vitner glippe unna. Dette gjelder for det første meldingsmottaket, og som en politibetjent uttaler: «Nå er det hektisk der oppe, det ringer mye, men likevel så kan man bare ta en telefon av gangen...» Ved et tilfelle sendes en patrulje til et gatekjøkkenet i feil by. Operasjonsentralen betjener flere tjenestested, og feilen oppfattes ikke før etter en stund. Først melder patruljen at det ikke er noen personer på innmeldt sted. Så ringer melder på nytt og forklarer at det dreier seg om gatekjøkkenet ved bussholdeplassen. Patruljen kjører så til bussholdeplassen og melder at de ikke kan se noe til melder. Så ringer melder enda en gang, og det kommer frem hvilken by hun er i. Endelig blir en patrulje i riktig by sendt til riktig sted. Det fremgår av PO at feilen skyldtes at samtalen ble satt over fra 110, og at navn på aktuell by da ble utelatt.

Dernest er det viktig å ta seg tid til å høre hva folk på stedet har å komme med av informasjon. En politibetjent forteller: « ... selv om de har mye de skal si... jeg har... opplevd tilfeller... der... det er litt opphetet... og det kommer folk og "Jeg skal si deg noe". "Ehh, trekk tilbake" og så føler du at... egentlig skulle du ha vært på. Det var kronvitnet.»

Flere politibetjenter kommer med uttalelser om at det er viktig å **skape en god tone** med den det snakkes med. På den måten kan vedkommende få tillit til politiet, og et godt grunnlag dannes for å få tilgang til opplysninger.

Endelig fremholder noen politibetjenter viktigheten av å unngå at **uvedkommende overhører informasjon** som innhentes fra vitner og involverte, eller utveksles i patruljen eller med operasjonsentralen. Dette for å unngå at taushetsbelagt informasjon røpes, samt at involverte og vitner tilpasser sine forklaringer eller blander seg inn i informasjonsinnhenting eller -utvekslingen.

3.2.3.5 Forhold som kan vanskeliggjøre saksutredningen

Som det fremkommer ovenfor, kan flere forhold virke inn på informasjonsinnhenting og vanskeliggjøre klarleggingen av faktum. «Å gå høyt ut» kan eksempelvis hemme god tilgang til informasjon, og det varierer hvor velvillig folk er til å gi informasjon til politiet. Det hender også at noen ikke vil fortelle noe. I tillegg kommer flere andre forhold som kan vanskeliggjøre klarleggingen av faktum. Dette handler om forhold tilknyttet personen informasjon søkes innhentet fra, situasjonen på stedet og forhold tilknyttet politibetjentene.

Aktuell persons **tilstand**, herunder sinnstilstand, ruspåvirkning og helsetilstand kan for det første innebære en *reduert evne til å oppfatte en situasjon*, med den følge at vedkommendes opplysninger om hva som har skjedd er feilaktige eller mangelfulle. Dernest kan *evnen til å formidle informasjon reduseres* som følge av slike tilstander. Om vurderingen av hvorvidt avhør av ruspåvirkede personer er forsvarlig, uttaler en politibetjent: «... man må være forsiktig med å avhøre folk som åpenbart er for beruset... ikke i stand, eller... skikket til å la seg bli avhørt... da må ... vi passe på... rettighetene. Selv om det er veldig fristende... for å være... effektiv...» Det kommer også synspunkter på at det kan

være en etterforskningsmessig fordel å vente med avhør. En politibetjent uttrykker det slik: «... de blir edru og får tenkt seg om. Kontra det sinnet som du kanskje har i fylla. At der og da så er dette grusomt, men når du får tenkt deg om så er det kanskje... din egen feil...» Endelig kan tilstanden vedkommede er i gjøre det *vanskelig å foreta en forsvarlig vurdering av eventuelt hjelpebehov*. En person kan som følge av sin tilstand være høyt og lavt i sinnsstemning, og flere politibetjenter gir uttrykk for at det kan være vanskelig å se forskjell på ruspåvirkning og psykisk sykdom. Utfordringen gjelder ikke bare for politibetjentene, som eksempelvis skal ta stilling til om en overstadig beruset person er i stand til å ta vare på seg selv. Det gjelder også andre som skal klarlegge informasjon om vedkommende, eksempelvis lege. Flere politibetjenter har erfaring med at leger avstår fra å undersøke personer på grunn av disses ruspåvirkning.

Ved et tilfelle får politiet melding om en dame som svært fortvilt sitter og gråter utenfor et utested. Ved ankomst fremstår kvinnen som hysterisk og veldig beruset. Det er vanskelig å få kontakt med henne, og hun har problemer med å gjøre rede for seg. Hun får frem at hun har møtt på en mørk mann, men klarer ikke å beskrive ham, eller hvorvidt han har gjort noe mot henne. En av politibetjentene gir uttrykk for at han er i tvil om hva de skal gjøre, da det er tydelig at noe har gjort henne så oppskjørtet. I mangel på faktum fattes beslutning om å kjøre damen hjem. Dette byr imidlertid på problemer, da hun har vansker med å oppgi eksakt adresse.³³⁴

Nok et forhold som kan gjøre det vanskelig å få oversikt over faktum er at det er **mange på stedet**. En politibetjent beskriver dette slik: «... vi er i sentrum hvor det er store mengder folk... det er alkohol og rus inne i bildet, slik at... kildene til... informasjon kanskje ikke er så pålitelig som i andre situasjoner ... Du skal både tenke ... sikkerhet... få kontroll på en situasjon, og så skal du da få et innblikk i hva handler dette her om... hva skal skje videre. Så det er jo flere faser der ... Jo større folkemengder, jo mer rus... desto vanskeligere... tingene må jo gjerne skje parallelt...»

Atter en utfordring, er der involverte og vitner har **forskjellige oppfatninger og gir forskjellige fremstillinger** av hva som har skjedd. Som en politibetjent uttaler: «... det vil jo alltid være minimum... to historier... Så det er jo den videre etterforskningen som må kartlegge hva det faktiske forhold er... Men det er klart at vi må få opplysninger som kan gjøre at vi kan agere eller reagere... her og nå. Men som regel er det... et sammensurium...»

Videre gis det uttrykk for at det er **lett å bli farget av personen man snakker med**, og uten andre konkrete opplysninger, er det lett å tro at dennes fremstilling medfører riktighet. Dette kan forsterkes av at det, med formål om å få ut mer informasjon, fokuseres på å få tillit hos, og det som omtales som «en god tone» med, personen politibetjenten snakker med, jf. punktet ovenfor. Det gis også uttrykk for at det er lett å føle sympati for personen det snakkes med, hvilket kan føre til at politibetjenten ikke er tilstrekkelig kritisk til dennes fremstilling av saken.

Informasjonsinnhenting- og utvekslingen kan kompliseres av omstendigheter knyttet til **språk og kultur**. At en person ikke snakker norsk, eller har mangelfulle engelskkunnskaper, vil eksempelvis kunne vanskeliggjøre prosessen. Flere politibetjenter har erfaringer med at kulturforskjeller kan

³³⁴ Hjemme venter kjæresten, som reagerer på at politibetjentene ikke gjør noe mer med saken. Han får til svar at de ikke kan gjøre noe når hun ikke klarer å forklare hva som har skjedd. Kvinnen bes om å kontakte politiet dagen etter dersom hun ønsker å anmelde forholdet. Ved intervju med aktuell politibetjent to måneder senere, er det fremdeles ikke kommet noen anmeldelse fra damen

innbære at noen ikke stoler på, eller er redde for, politiet, andre kan prøve å betale seg unna ansvar, mens atter andre ikke har respekt for kvinnelige politibetjenter.

Endelig ligger en utfordring i å få **oversikt over den samlede informasjon som er innhentet i patruljen(e) før beslutninger fattes**. En politibetjent beskriver det slik: «vi... ser kanskje forskjellige ting på et oppdrag, vi som jobber i lag...» I tillegg får politibetjentene gjerne tilgang til ulik informasjon når de snakker med forskjellige involverte. Hver for seg vil de ikke ha oversikt over all innhentet relevant informasjon. Det er følgelig nødvendig at innhentede opplysninger utveksles og sammenfattes for at faktumbildet skal bli så fullstendig som mulig. En god kommunikasjon innad i patruljen(e) og med operasjonssentralen, har ikke bare betydning for at *saken skal bli så godt opplyst som mulig*. Informasjonsutveksling har også betydning for *effektiviteten*. Kjennskap til hva andre enn den man har snakket med har sagt, kan eksempelvis benyttes for å stille utdypende og konfronterende spørsmål. Noen politibetjenter innrømmer at de ikke alltid er like flinke til å kommunisere med sine kolleger, med den følge at de innhenter informasjon som allerede er sikret av kolleger. En politibetjent sier det slik: «... av og til så kunne jeg kanskje ha stolt litt mer på dem jeg jobber med. For noen ganger... så spør jeg... på nytt hva som har skjedd og... spør om de samme tingene.» Også for *vurdering av tiltak* har det betydning av informasjon deles. Det gir mulighet til å se helheten, hvilket igjen kan formidles til de andre, slik at samtlige har et bedre grunnlag for å vurdere om tiltak skal iverksettes, og i så fall hvilke og på hvilken måte. Informasjonsutveksling er sentralt for å *unngå å gjøre feil*. Det hender at personer får forlate stedet fordi vedkommende hevder at han eller hun ikke har noe med saken å gjøre. I ettertid viser det seg at en annen politibetjent på stedet har mottatt motstridende informasjon fra sitt hold. Klarleggingen av faktum kan da bli unødvendig komplisert, spesielt der personalia på vedkommende ikke er notert, hvilket hender fra tid til annen. Endelig har kommunikasjon innad i patruljen og med operasjonssentralen betydning for *det større informasjonsbildet*. Får en person pålegg om å forlate sentrum og ikke komme tilbake før neste morgen, er det for oppfølgingen av pålegget sentralt at andre patruljer på vakt i aktuelt tidsrom får vite om dette. Dette kan skje ved at avgjørelsen meldes inn til operasjonssentralen, for videreformidling til aktuelle patruljer. Formidling, og registrering,³³⁵ av avgjørelsen er også interessant for senere bruk, da historikk på personer kan inngå i vurderingen av hva som ved tilfellet skal skje med vedkommende.³³⁶

3.2.4 Politiets praksis sett i lys av rettslige rammer – utvelgelse og utredning

Som nevnt fremkommer det en rekke momenter politibetjentene kan tillegge vekt ved saksutredningen. Disse vurderingene danner grunnlag for de beslutninger om inngripen og valg av midler som behandles henholdsvis i kapitlene om inngripen og gjennomføring og anmeldelse og annen forfølgelse.

Når man ser utredningsplikten som fremkommer av forvaltningsloven § 17, 1.ledd i sammenheng med politiets oppgaver i politiloven § 2, er det åpenbart saklig å søke å utrede faktum tilknyttet

³³⁵ Se mer om notoritet i punkt 3.7 nedenfor

³³⁶ Se mer om dette i kapitlet om inngripen og gjennomføring og kapitlet om anmeldelse og annen forfølgelse. Informasjonsutveksling har også betydning for *sikkerheten*. Kunnskap om risikomomenter er en forutsetning for å kunne forebygge, og få kontroll på, mulige farlige situasjoner. En politibetjent gir et eksempel på dette: «... Noen ganger så kan noen se noe, men så kommuniserer de det ikke videre. Det ligger en kniv på kjøkkenbordet... en sånn liten ting... er en viktig opplysning...»

situasjoner som det tilligger politiet å gjøre noe med. Politiet skal søke å være i forkant, og forhindre at ordensforstyrrelser, farlige situasjoner og lovbrudd oppstår. Da er det naturlig å rette blikket mot steder, situasjoner og personer som konkret, eller erfaringsvis, kan knyttes til slike.

Politiets ansvar for å opprettholde den offentlige orden omfatter blant annet overvåking og iakttagelse for å avdekke aktuelle krenkelser.³³⁷ Alle har som utgangspunkt rett til å bevege seg fritt, i alle fall så lenge det er snakk om offentlig sted, se EMK, 4.tilleggsprotokoll, artikkel 2 nr. 1. Det gjelder både kjenninger og politiet. I utgangspunktet ligger det derfor innenfor politibetjentenes alminnelige handlefrihet å gjøre seg observasjoner av kjenninger på offentlig sted, herunder notere seg hva kjenninger gjør, hvem de er sammen med og hvordan de er kledd. Dersom informasjonen som innhentes lagres og blir søkbar, kreves imidlertid lovhjemmel.³³⁸

Man kan tenke seg at observasjonen får et slikt omfang, og en slik intensitet, at det blir å karakterisere som spaning. Med spaning menes politiets egne observasjoner rettet mot en bestemt person, en bestemt gruppe av personer eller styrt av konkret mistanke mot et bestemt sted.³³⁹ Spaning er en ulovfestet metode som politiet benytter seg av i stor utstrekning. Den alminnelige oppfatningen er at politiet ikke trenger lovhjemmel for å spane, heller ikke i et forebyggende øyemed, så lenge de holder seg innenfor den alminnelige handlefrihet. Blir spaningen langvarig og intensiv og rettet mot en person, vil det kreves lovhjemmel.³⁴⁰ Jeg er ikke med på situasjoner der det er snakk om spaning, og går dermed ikke videre på dette.³⁴¹

Selv om observasjonen ikke har et slikt omfang at det kreves hjemmel i lov, kan de som utsettes for denne oppleve det som forskjellsbehandling og diskriminering. Personer som politibetjentene ikke har kjennskap til vil i stor grad unngå observasjon, og vil sjelden eller aldri oppleve at politibetjentene oppsøker dem og spør om hva som skjer, og hva de gjør, til forskjell fra de som er såkalte kjenninger. Informasjonen politibetjentene noterer seg kan tenkes å bli brukt ved senere inngrep mot vedkommende. Slik sett vil informasjonsinnhenting kunne inngå som ledd i en saksutredning og være søkbar i ettertid. I så tilfelle vil kravene til legalitet, saklighet og likhet komme til aktualitet. Avgjørende for om oppmerksomheten politibetjentene utsetter kjenninger for er lovlig, blir hvorvidt den har et saklig grunnlag eller ikke. Hva som er saklig for politiet å legge vekt på, fremgår av lovgivningen som regulerer politiets oppgaver. Politiets hovedoppgave er å forhindre lovbrudd og ordensforstyrrelser, og da vil erfaringer om hvem som tidligere har vært i bråk, hatt med narkotika å gjøre eller utøvd vold mot politiet, kunne benyttes til å gripe inn for å forhindre slikt, jf. politiloven §§ 6, 1.ledd og 7, 1.ledd nr. 1 og 3, samt 2 nr. 1-3. Samlet sett må altså de såkalte kjenninger tåle at politibetjentene har et observant blikk rettet mot dem. Det skjerpede blikk må likevel justeres etter hva det er saklig grunnlag for i det enkelte tilfelle, slik at disse ikke utsettes for trakasserende oppmerksomhet.

Viktig for utredningen av en sak er at de involverte skjønner at de har med politiet å gjøre. Politiet har da også plikt til å legitimere seg overfor den som tjenestehandlingen retter seg mot eller direkte angår, jf. politiloven § 20, 5.ledd og politiinstruksen § 5-4. Berusede personer, eller personer som har

³³⁷ Auglend, Mæland, 2016, s. 399

³³⁸ NOU 2004:6, punkt 10.7.2 og politiregisterloven av 28.mai 2010 nr 16

³³⁹ NOU 2004:6, punkt 10.7.2

³⁴⁰ NOU 2004:6, punkt 10.7.2

³⁴¹ Om etterretning, observasjon, spaning og manipulerende politimetoder, se Auglend, Mæland, 2016, s. 427 flg.

vært i slåsskamp, kan ha et forstyrret fokus og være omtåket, med den følge at de ikke oppfatter at de har å gjøre med politiet, selv om politiet er uniformert. Derfor er det viktig å bekjentgjøre overfor vedkommende at han eller hun har å gjøre med politiet, og søke å få bekreftelse på at vedkommende oppfatter det. Slik kan også straffansvar for nektelse av å oppgi identitet, eller oppgivelse av falsk identitet, til politiet unngås, jf. straffeloven 1902 §§ 333 jf. 40/straffeloven 2005 §§ 162 jf. 21.

Det faller innenfor den alminnelige handlefrihet å kunne prate med folk, og eventuelt spørre dem hvordan det går. Men dersom formålet med samtalen er å innhente konkrete opplysninger som kan kaste lys over et straffbart forhold, vil det fort kunne bli snakk om et avhør, med de konsekvenser det har. Er det snakk om en situasjon der politiet får tilgang til informasjon uten at vedkommende gjøres kjent med sine rettigheter (og plikter), vil anledningen til å bruke disse opplysningene senere kunne reduseres. Her kommer Riksadvokatens fremdeles gjeldende rundskriv fra 1953 til aktualitet:

«Da den første forklaring en mistenkt avgir meget ofte vil være særlig betydningsfull for sakens senere skjebne, må jeg også understreke at avhøret må foregå på en formelt og reelt sett uklanderlig måte. Det kan ikke kritiseres og vil ofte være heldig at etterforskeren fører en alminnelig samtale med den mistenkte før han skrider til det egentlige avhør. Denne fremgangsmåte kan undertiden endog være nødvendig for å komme på talefot med vedkommende person eller for å oppnå dennes tillit. Men en formløs samtale mellom politimannen og den mistenkte som senere hen uten videre blir nedtegnet i en rapport og utgitt som en forklaring, tilfredsstillende ikke de fordringer til avhørsmåten som er stillet i straffeprosessloven og i påtaleinstruksen.»³⁴²

Å gå inn lavt og begrense maktbruken samsvarer med politiloven § 6, 2. og 4.ledd, hvoretter tjenestehandlingen skal søkes løst med lempeligste middel og makt bare skal anvendes der det er nødvendig.

Fokuset på å etablere tillit og skape «en god tone» med den som avhøres, kan representere en utfordring i forhold til kravet om objektivitet. Vel er det viktig å etablere tillit og sikre god kommunikasjon med de involverte, men man må ikke miste av syne at en hovedoppgave er å klarlegge faktum. Følgelig er det nødvendig med en viss distanse til de involverte. Politibetjentene kan ikke være «med noen» eller «mot noen», og de involverte må verken få inntrykk av, eller forventninger om, at det er slik. For å forhindre at objektiviteten settes på spill, er det nødvendig med kunnskap om at slik påvirkning kan skje, bevissthet om når det skjer, og tiltak for å hindre at det virker inn på faktuminnsamlingen. En tydeliggjøring av politibetjentens rolle overfor vedkommende er også en ryddig måte å klargjøre dette på.

Sett i sammenheng med formålet med avhør, som jo er å kaste lys over et eventuelt straffbart forhold, er det viktig å unngå avhør av personer som er påvirket i en slik grad at det kan gi et feilaktig eller ufullstendig bilde av faktum. Det fremgår også av påtaleinstruksen § 8-2, 5.ledd, 2.setning at det skal det opplyses i rapporten dersom det foretas avhør av en person som antas å være påvirket av rusmidler. En tilbakeholdenhet med å foreta avhør av rusede personer er således i samsvar med de rettslige rammer.

³⁴² RA-5/1953, del II, s. 2-3, vist til i RA-3/99 punkt VI og RA-2/2016 punkt I. Om betydningen av å gjøre mistenkte kjent med sine rettigheter (og plikter), se Rt. 2003 s. 549 og Rt. 2003 s. 1814

3.3 Bevisvurdering

3.3.1 Innledning

Som det fremkommer ovenfor, kan klarlegging av faktum by på utfordringer for politibetjentene. Den innhentede informasjon kan vurderes som mangelfull, de involverte vil ikke forklare seg, informasjonen som foreligger er sprikende, og ikke sjelden er det påstand mot påstand. Ofte blir det nødvendig å foreta en vurdering av de ulike aktørenes troverdighet og pålitelighet. Med troverdighet menes ærlighet og oppriktighet, det vil si at man ikke bevisst lyver. Men pålitelighet menes riktighet av en opplysning, det vil si i hvilken grad en person har oppfattet og husket situasjonen korrekt.³⁴³

Lovgivningen som regulerer politiets ordenstjeneste inneholder en rekke beviskrav. Selve bevisvurderingen er imidlertid ikke rettslig regulert. Prinsippet om fri bevisbedømmelse bygger på den oppfatning at dommeren best kan finne frem til sannheten i saken, dersom han eller hun får bedømme bevisene uten å være bundet av rettsregler.³⁴⁴ Politibetjentenes skjønnsmessige vurderinger av hvilket faktum de legger til grunn tas med her da disse danner grunnlag for beslutninger som valg om inngripen, valg av middel samt valg om anmeldelse og annen forfølgelse.

Nedenfor beskrives kort generelle krav til saksbehandling og myndighetsutøvelse av relevans for bevisvurderingen, samt krav til bevis. Deretter redegjøres det for hensyn politibetjentene kan tillegge vekt ved vurderingen av bevis, herunder involvertes troverdighet og pålitelighet. Avslutningsvis foretas en analyse av politibetjentenes praksis, sett i sammenheng med nevnte rettslige rammer.

3.3.2 Rettslige rammer – beviskrav og bevisvurdering

Det er et generelt krav at saksbehandlingen skal være forsvarlig. Dette må også kunne sies å omfatte bevisvurderingen. Dette da bevisvurderingen inngår som del av saksutredningen og følgelig ligger til grunn for beslutninger om inngripen, valg av inngrep, anmeldelse og annen forfølgelse.

Hva som skal til av bevis, avhenger av beviskravet som gjelder for aktuell sakstype.³⁴⁵ Hovedregelen for forvaltningsrettslige inngrep er sannsynlighetsovervekt for det faktum som legges til grunn. Dette er sammenfallende med «skjellig grunn til mistanke» i straffeprosesslovens bestemmelser vedrørende pågrepelse, personransaking og beslag, jf. lovens §§ 171, 195 og 203. Det er flere unntak fra dette, både lavere og høyere krav til bevis. Lavere krav til bevis fremgår eksempelvis av politiloven §§ 7, 1. ledd nr. 2 og 8, 1. ledd nr. 4, der formuleringene «grunn til» og «må antas» fremgår. Høyere krav til bevis fremgår eksempelvis av straffeprosessloven §§ 171, 1. ledd nr. 4 og 198, 1. ledd nr. 3, der begrepene er henholdsvis «antas påkrevd» og «sterk mistanke» fremgår. Når det gjelder beviskrav for inngripen og gjennomføring, vises det til kapittel 4. Likeledes vises det til kapittel 5 vedrørende beviskravene for forfølgelse av lovbrudd, og jeg går ikke videre inn på disse her.

Uavhengig av beviskravet må politibetjentenes vurderinger av bevis være objektiv og bygge på konkrete opplysninger av relevans for saken, jf. kravene til objektivitet i politiloven § 6, 3. ledd og straffeprosessloven § 226, 3. ledd, samt kravet til saklighet i politiloven § 6, 3. ledd. Politibetjentene må følgelig foreta en avveid vurdering av det samlede faktum. Inngrep kan følgelig ikke baseres på

³⁴³ Magnussen, 2004, s. 18

³⁴⁴ Andenæs, 2009, s. 165

³⁴⁵ Om beviskrav i straffesaker, se Kolflaath, 2011

tjenestepersonens rent subjektive formodning.³⁴⁶ I straffeprosessloven § 226, 3.ledd har kravet til objektivitet gitt seg det konkrete utslag at det ved etterforskning av saker der en bestemt person er mistenkt, skal søkes klarlagt både det som taler mot ham og til fordel for ham.

Spesielle utfordringer oppstår når skjønnsmessige avgjørelser må treffes på grunnlag av prognoser, det vil si antakelser om en fremtidig utvikling og eventuelle konsekvenser av en avgjørelse. Ved vurderingen av hvorvidt det faktum som legges til grunn er holdbart, kommer kravet til forsvarlighet inn. Dersom forutsigelsen viser seg å slå feil, er det ikke dermed sagt at forvaltningsorganet kan kritiseres. Avgjørende blir om forvaltningen visste eller burde ha skaffet seg aktuell kunnskap da avgjørelsen ble truffet.³⁴⁷

3.3.3 Politibetjentenes praksis - bevisvurdering

3.3.3.1 Momenter som kan tillegges vekt

Uttalelser under observasjon og intervju viser en rekke momenter som kan tillegges vekt ved vurderingen av bevis. For det første anses det å være sikker på faktum som viktigere desto mer **inngrepende middel** det er aktuelt å anvende. En politibetjent uttrykker det slik: «... det er bedre å frikjenne ti enn å dømme en uskyldig... Det er utrolig kjedelig for en person å bli anklaget for noe. Så hele tiden så ønsker man å være sikker.»

Et moment som naturligvis tillegges stor vekt ved vurderingen av faktum, er om det foreligger **synlige tegn** på at noe har skjedd. Det kan eksempelvis være synlige skader på person eller gjenstander som gir grunnlag for å anta at det har skjedd en voldshendelse eller et skadeverk. Et kjennetegn ved flere situasjoner der det ikke blir iverksatt etterforskning, er at synlige tegn mangler. I hendelsen nevnt ovenfor under punkt 3.2.6, der en kvinne oppfattes å ha blitt skremt av en mørk mann, uttaler politibetjentene ved sin beslutning om ikke å gjøre mer med saken, at det ikke er synlige tegn på at hun har blitt utsatt for et seksuelt overgrep.

At vedkommende som håndteres er registrert av politiet som **involvert i lovbrudd tidligere**, kan anses å øke sannsynligheten for at han eller hun igjen kan stilles til ansvar. Det gjelder spesielt der personen er registrert med forhold av tilsvarende karakter som det nå er snakk om.

Et annet moment som tillegges vekt ved vurderingen av faktum, er hvorvidt det er **forventninger om at bevisvurderingen vil bli overprøvd**, eksempelvis av påtalemyndigheten eller retten. Ved flere anledninger uttaler politibetjenter: «Dette skal holde i retten». I forlengelsen av dette med overprøving, kommer det frem et behov for å være ekstra sikker på faktisk og rettslig grunnlag der det er snakk om å foreta **inngrep overfor noen som oppfattes som ressurssterke**.³⁴⁸ Som eksempler blir nevnt personer som har en posisjon i samfunnet, eller der det finnes en advokat i nær familie til vedkommende. Ved en del tilfeller sies dette med et visst innslag av humor, men alvoret er likevel tydelig. Det handler om å kunne stå for sine vurderinger ved overprøvelse eller innsigelser. En politibetjent forteller om et tilfelle der en mann med en høyere posisjon i byen er mistenkt for omsetning av narkotika. Han beskrives også som «en vanskelig kar». Politibetjenten uttaler: «Og da tenker jeg at hvis vi skal inn å ransake hos ham, så skal hjemmelen være i orden... det tenker jeg også... når jeg stopper... Ole Olsen, som vi stopper tre ganger i uken... der skal også hjemmelen være i

³⁴⁶ Myhrer, 2014, s. 16

³⁴⁷ Eckhoff, Smith, 2014, s. 409

³⁴⁸ Slik tenkning har røtter tilbake i tid, se Bratholm. 1971, s. 97

orden. Nei, det er ikke forskjell på dem. Det er bare at jeg er mer skjerpet når jeg tar han som er litt mer høyere på strå enn de andre. Alt jeg sier og hvordan jeg oppfører meg skal være helt korrekt. Mens de... andre..., der er det mer dagligdags prat og du er mer kompis.»

3.3.3.2 Momenter av betydning ved vurderingen av troverdighet og pålitelighet

Uttalelser under observasjon og intervju viser at det kan være utfordrende å ta stilling til hvor ærlige og oppriktige den antatt mistenkte, antatt fornærmede og øvrige vitner er, samt hvorvidt opplysningene de kommer med medfører riktighet, med andre ord deres troverdighet og pålitelighet. Som en politibetjent uttaler: «Av og til virker noe å være reelt innledningsvis, men så skjer det noe som gjør at man begynner å tvile». Ved vurderingen av troverdighet og pålitelighet kan det legges vekt på flere momenter.

For det første kan det være av betydning at personen som kommer med opplysningene fremstår som **upåvirket** av alkohol eller andre berusende eller bedøvende middel. Ruspåvirkede personer antas å spesielt å ha redusert pålitelighet.

Dernest kan det legges vekt på hvorvidt vedkommende er **direkte involvert** i hendelsen, eller har relasjon til noen som er det. Slik forbindelse til saken og dens aktører antas å redusere spesielt troverdigheten, da det kan oppstå mistanke om at vedkommende vil beskytte seg selv eller personen vedkommende har en relasjon til.

Normalt oppfattes opplysninger som kommer fra en som har fått tilgang til disse i kraft av at de er **på jobb** (eksempelvis som dørvakt eller drosjesjåfør) som gode. Det er likevel tilfeller der vakter ved utested har redusert troverdighet, fordi det er stilt spørsmål ved meldinger vedkommende har kommet med til politiet, samt at vedkommende har utøvet makt overfor uønskede gjester.

Videre kan det legges vekt på måten vedkommende forklarer seg på. Er forklaringen **klar, detaljert, utfyllende og konsekvent**, øker troverdigheten og påliteligheten. Det gjelder også der vedkommende fremstår som ruspåvirket. Dersom vedkommende derimot forklarer seg usammenhengende og virrer fra det ene til det andre, reduseres gjerne vedkommendes troverdighet og pålitelighet.

Sinnsstemningen til den som kommer med opplysninger kan også tillegges vekt. En person som er **rolig og fattet**, oppfattes gjerne som troverdig og pålitelig. Ofte har dette sammenheng med at personen ikke er merkbart ruset, men det behøver ikke å være tilfellet.

Troverdighet og pålitelighet kan også svekkes der vedkommende **opptrer på en uventet måte**. Ved et tilfelle kommer det melding om at en kvinne skal ha blitt slått til inne på et utested. Politibetjenten blir i tvil om hun snakker sant, og sier: «... Hun hadde... ikke en adferd som skulle tilsi at noe slikt hadde skjedd.» På spørsmål om hvorfor han får den følelsen, svarer han: «... måten hun er på... hun er i forholdsvis godt humør når vi kommer...»

En persons **alder og utseende** kan også vektlegges. Troverdigheten og påliteligheten kan øke dersom vedkommende er voksen og ser velstelt ut. Ved flere tilfeller kom politibetjentene med slike utsagn, og et eksempel på det er: «Melder var en ordentlig mann.»³⁴⁹

³⁴⁹ Heivoll og Holmberg finner at antatt gjerningsmanns sosiale status kan ha innvirkning på spørsmålet om forfølgelse se Heivoll, 2017, s. 296 og Holmberg, 1999, s. 95. Finstad finner også at det skilles mellom kjenninger og publikum, se Finstad, 2013, s. 181 flg

Troverdighet og pålitelighet kan også påvirkes av hvorvidt vedkommende er **registrert som involvert i lovbrudd tidligere**. Det gjelder både personer som er påstått fornærmet og påstått mistenkt. Kvinnen som hevder å ha blitt slått til en mann inne på et utested, har ved flere anledninger tidligere meldt fra om at hun er utsatt for vold. Ingen av disse sakene har endt med straffansvar for noen, og politibetjenten gir uttrykk for at hennes troverdighet dermed er svekket. Mer vanlig er det nok at erfaringer med kjenninger påvirker vurderingen av hvorvidt de antas å snakke sant eller ikke. En politibetjent uttaler eksempelvis følgende om en kjenning: «Han her innrømmer ingenting uansett hva som blir sagt.»

3.3.4 Politibetjentenes praksis sett i lys av rettslige rammer – bevisvurdering og vurdering av troverdighet og pålitelighet

Som ovenfor nevnt, kan det ved bevisvurderingen legges vekt på hvor inngripende middel det er snakk om å anvende, hvorvidt det er synlige tegn på at noe har skjedd, om aktuell person(er) har vært involvert i lovbrudd tidligere, forventninger om at bevisvurderingen vil bli overprøvd, samt hvorvidt vedkommende det er snakk om å gripe inn overfor anses som såkalt ressurssterk.

Å legge vekt på hvor inngripende middel som vurderes anvendt, samsvarer godt med lovens system med skjerpede krav ved mer inngripende tiltak. Som eksempel er det for innbringelse krav om at vedkommende «forstyrrer» ro og orden, «ikke etterkommer pålegg», «ikke oppgir navn», «forulemper andre» og «volder fare». Det kreves altså at dette skjer her og nå, jf. presensformen. For mindre inngripende midler, eksempelvis pålegg, kan det være tilstrekkelig at midlet er av avvergede karakter, jf. politiloven § 7, 1.ledd nr. 1-3. Generelt er det også strengere krav til bevis der det er snakk om sanksjoner som må regnes som straff, eller ligger nær opp til dette.³⁵⁰ Vektleggingen av inngrepets alvorlighet er følgelig saklig.

At det er synlige tegn på at noe har skjedd, kan selvsagt gi et klarere bilde av faktum enn der det «bare» er noens beskrivelse av hva som har skjedd. Men også synlige tegn må dokumenteres og analyseres for å finne tilstrekkelig sannsynlig årsakssammenheng. Det er ikke alltid ting er som det ser ut til. Å legge vekt på synlige tegn er klart saklig, men forutsetter videre undersøkelser og dokumentasjon.

Historikk kan ikke alene avgjøre en sak. Det må foretas en konkret vurdering av situasjonen slik den er her og nå. Ved vurderingen av sannsynlighet må det likevel kunne legges vekt på opplysninger om vedkommende fra tidligere hendelser. Spesielt dersom hendelsen er av tilsvarende art, og vedkommendes adferd og antatte konsekvenser av denne samsvarer med det som er registrert på vedkommende fra før.

At saksutredningen, og bevisvurderingen som del av denne, kan påvirkes av forventninger om overprøving, eller forventninger om etterspørsel etter grunnlag for aktuell inngripen, kan forstås som en viss frykt for å gjøre feil som kan avsløres. Det er ofte sammenfall mellom alvorlighet av en sak og overprøving. En anmeldelse eller pågripelse vil eksempelvis overprøves av påtalejuristen. Leder anmeldelsen til tiltale, vil saken overprøves av retten. Da skjer en form for overprøving og kvalitetsvurdering av det faktum som presenteres og den jobb som er gjort av politibetjentene. I et rettssikkerhetsperspektiv kan man tenke at det er spesielt viktig at det foreliggende faktum svarer til beviskravene der avgjørelsen ikke kvalitetssikres av noen. For å ivareta rettssikkerheten er det

³⁵⁰ Eckhoff, Smith, 2014, s. 407

sentralt at motivasjonen til å klarlegge saken er styrt av beviskravene, og ikke eventuell frykt for overprøving av ens skjønnsutøvelse. Saksbehandlingen skal svare til krav om forsvarlighet, uavhengig om den blir gjenstand for vurdering og overprøving. Den enkelte politibetjents forventninger om, eller frykt for, å bli stilt til ansvar for sine vurderinger kan ikke ved dette. Det kan ikke være slik at saksbehandlingen ved mindre alvorlige inngrep alene svekkes fordi disse avgjørelsene sjelden eller aldri kvalitetssikres eller overprøves. Noe annet er at ressursituasjonen generelt kan føre til at mindre alvorlige saker må prioriteres bort. Det er kanskje også grunn til å bemerke at det vil være uheldig om politiets ressursbruk overgår det som er naturlig i aktuelle saker, alene fordi man har å gjøre med personer med ressurser og posisjoner og der forventning om overprøving foreligger. Sakens alvorlighet og kompleksitet bør være avgjørende for politiets innsats i saksbehandlingen, og ikke hvem saken angår eller hvorvidt overprøving vil finne sted.

Avslutningsvis kommenteres momentene som kan ha betydning ved vurderingen av troverdighet og pålitelighet: Alle de momenter som fremkommer kan si noe om aktuell persons evne, og vilje, til å fremstille faktum på en god måte. En person som er ruspåvirket vil normalt ha redusert evne til å gi en god beskrivelse av hva som har skjedd, sammenlignet med en som er upåvirket av rus. Å ta hensyn til at ruspåvirkning kan svekke påliteligheten, anses følgelig som saklig. Motsatt vil det å kunne gi en klar og detaljert forklaring, hvor vedkommende fremstår som rolig, fattet og opptretter på en forventet måte, være tegn på at vedkommende snakker sant. For en som er direkte involvert i hendelsen, kan det naturlig nok være vanskelig å forholde seg objektiv til det som måtte ha skjedd. Påliteligheten av vedkommendes opplysninger kan følgelig svekkes, selv om troverdigheten ikke gjør det. Vektleggingen av alder og utseende, samt hvorvidt vedkommende er registrert som involvert i lovbrudd tidligere, krever noe grundigere drøftelse. Som nevnt kan ikke historikk alene begrunne inngripen. Det må foretas en konkret vurdering av omstendighetene «her og nå», der historikk kan supplere faktumbildet. Når det gjelder vektlegging av alder, så er det slik at barn kan snakke sant og lyve, så vel som voksne kan det. Likeså vel kan velklede, velstelte og mindre velklede, uflidde snakke sant og lyve. Avgjørende for vedkommendes troverdighet og pålitelighet må basere seg på mer enn alder og utseende. Det må foretas en konkret vurdering av vedkommendes fremstilling, opplysningene må søkes kontrollert og vedkommende søkes konfrontert med eventuelle feil eller ufullstendigheter. Politibetjenter må med andre ord gjøre et forsvarlig håndverk ved klarleggingen av faktum, uavhengig av hvem vedkommende har med å gjøre.

3.4 Informasjon

3.4.1 Innledning

Inn under dette punktet beskrives rettslige rammer for informasjon, politibetjentenes skjønsmessige vurderinger vedrørende hvorvidt det gis informasjon til den det gripes inn overfor, samt en analyse av politibetjentenes praksis sett i lys av de rettslige rammer. Det redegjøres også for effekten det å gi informasjon kan ha.

3.4.2 Rettslige rammer – informasjon

Det fremgår av forvaltningsloven § 11, 1.ledd at forvaltningsorganet, her politiet, innenfor sitt saksområde har en alminnelig veiledningsplikt, samt at formålet med denne er blant annet å gi parter adgang til å vareta sitt tarv i bestemte saker på best mulig måte. Som part regnes den person en avgjørelse retter seg mot, eller ellers direkte gjelder, jf. forvaltningsloven § 2, 1. ledd, bokstav e. Den

som er gjenstand for politiets inngrep er følgelig part. Det heter videre at omfanget av veiledningen likevel må tilpasses det enkelte forvaltningsorgans situasjon og kapasitet.

Dernest fremgår det av bestemmelsens 2.ledd at forvaltningsorgan som behandler saker med private parter, av eget tiltak skal vurdere partenes behov for veiledning. Etter forespørsel fra en part, og ellers når sakens art eller partens forhold gir grunn til det, skal forvaltningsorganet blant annet gi veiledning om gjeldende regelverk og praksis, og om mulig peke på omstendigheter som i det konkrete tilfellet særlig kan få betydning for resultatet.

I forlengelsen av reglene om informasjon i forvaltningsloven § 11, vises det til reglene om forhåndsvarsel i forvaltningsloven § 16 a. Utgangspunktet er at part som ikke allerede ved søknad, eller på annen måte, har uttalt seg i saken, skal varsles før vedtak treffes og gis anledning til å uttale seg innen en nærmere angitt frist, jf. bestemmelsens 1.ledd.³⁵¹ Unntak gjelder der slik varsling ikke er praktisk mulig, eller vil medføre fare for at vedtaket ikke kan gjennomføres, jf. bestemmelsens 2.ledd, bokstav a. Dette siste vil være hovedregelen ved ordensoppdrag. Politiet rykker ut etter en melding, eller griper inn etter egen observasjon. Situasjonen vil følgelig ofte være slik at det ikke er tid til å informere om at inngripen vurderes. Dernest vil informasjon kunne hindre at inngripen lar seg gjennomføre, eksempelvis fordi aktuell person stikker av når han eller hun får informasjon om hva politiet vurderer å gjøre med vedkommende.

Det er ikke krav om at involverte informeres om at etterforskning settes i verk. Hensynet til etterforskningen, herunder det å hindre bevisforspillelse, er prioritert foran aktuell(e) person(er)s rett til informasjon.³⁵² Som det fremgår av innledningskapitlet punkt 1.1.6, begrenses straffeforfølgningen her til straksetterforskning.³⁵³ Ved avhør av mistenkte, foreligger blant annet plikt til, i forkant av avhøret, å informere vedkommende om hva saken gjelder, at han eller hun ikke har plikt til å forklare seg, samt om retten til å la seg bistå av forsvarer på ethvert trinn av saken, jf. påtaleinstruksen § 8-1, 1. og 2.ledd. Videre skal den som har kommet med en uforbeholden tilståelse gjøres oppmerksom på hva dette innebærer. Dersom mistenkte derimot nekter å være skyldig, skal han gjøres kjent med at påtalemyndigheten vil kunne treffe sin avgjørelse i saken på grunnlag av de opplysninger som foreligger i saken, jf. påtaleinstruksen § 8-2, 7. og 8.ledd. Siktede har også ved pågrep rett til informasjon om det lovbrudd mistanken, jf. straffeprosessloven § 177. Det fremgår videre av straffeprosessloven § 200, 1.ledd at beslutning om ransaking skal leses opp eller forevises før ransaking settes i verk. Foreligger ikke skriftlig beslutning, hvilket er tilfellet der politibetjenten selv beslutter ransaking, skal det opplyses om hva saken gjelder og formålet med ransakingen. Generelt vil hensynet til etterforskningen gi adgang til å begrense informasjonen mistenkte får, eller forsinke tilgangen til den.

3.4.3 Politibetjentens praksis - informasjon

Observasjon viser at politibetjentene i all hovedsak gir den det gripes inn overfor, informasjon om hvorfor politiet griper inn, hva som eventuelt ikke er akseptabelt, og hvilke alternativ politibetjentene

³⁵¹ Som nevnt ovenfor, under punkt 3.1.4, avgrenses det her mot kontradiksjon. Som nevnt er det fordi mitt klare inntrykk er at politibetjentene gir den det gripes inn overfor anledning til å uttale seg før beslutning om inngrep fattes. Dette fremstår som en naturlig del av faktumutredningen. Dernest følger det av påtaleinstruksen § 7-5, 4.ledd at forelegg kan utferdiges uten avhør av den anmeldte, nettopp der jeg ser at kontradiksjonen er mangelfull

³⁵² Forvaltningsloven gjelder heller ikke for straffeforfølgningen, jf. forvaltningsloven § 4, 1.ledd, bokstav b

³⁵³ Eller politiarbeid på stedet (PPS)

ser for seg. Dette fremholdes som viktig av flere politibetjenter. Av og til inngår også informasjon om hva politiet ikke kan gjøre noe med. En politibetjent forteller: «... hvis det er en ordensforstyrrelse borte på NAV... en klient som er åpenbart misfornøyd med... behandlingen han hadde fått, eller penger han ikke hadde fått, eller medisin som han ikke har fått hos legen, og begynner å bråke ute på venterommet eller servicetorget eller i resepsjonen... Da kommer vi opp og spør vedkommende om hva dette er for noe. Han eller hun må jo få en sjanse til å ... prate litt, slik at det blir på et fornuftig vis... får du avslag på penger fra NAV, og du er fri for penger, det er krise for mange. Om du skal bruke det på dop eller på mat, det får så være. Så får man prøve å løse situasjonen. Ikke eskalere den opp... For vi kan ikke gå inn og si hvem som har rett og ikke rett. Men du skal ikke bråke... på offentlig sted... det er jo derfor vi er der, for å justere ned slik at alminnelig ferdsel kan fortsette... ikke fordi at vi skal løse saksbehandlingsproblemet til noen. Det er ikke vårt kompetanseområde.»

Observasjon viser også at det gis informasjon om at mer inngripende midler vil kunne anvendes dersom lempeligere midler ikke fører frem. For avdekking av identitet opplyses gjerne vedkommende om nødvendigheten av dette, at visitasjon vil kunne gjennomføres ved nektelse av å oppgi identitet, samt om straffansvar ved nektelse av å oppgi, eller oppgivelse av falsk, identitet.³⁵⁴ Likeledes kan det eksempelvis ved advarsel informeres om at pålegg vil gis om vedkommende ikke retter seg etter advarselen. Tilsvarende gis det ved pålegg normalt informasjon om at anmeldelse, samt innbringelse, vil vurderes dersom vedkommende ikke retter seg etter dette. En politibetjent beskriver det slik: «Da er det gjerne en form for formell informasjon om at du er... forpliktet til å etterkomme politiets pålegg i denne situasjonen og det er straffbart ikke å gjøre det...» Men dersom det oppfattes slik at vedkommende skjønner at han eller hun skal fjerne seg, så kan det hende at det ikke sies noe om konsekvensene ved ikke å etterleve politiets beskjed. Likeledes gis det normalt informasjon om at makt kan anvendes, herunder bruk av håndjern, dersom vedkommende ikke roer seg ned. Det kommer frem at det anses som viktig å gi informasjon, slik at vedkommende ser, og selv kan være med å påvirke, hvilken løsning som er mest hensiktsmessig.

Når det er fattet beslutning om anvendelse av et middel, viser observasjon at det i all hovedsak gis informasjon om hva aktuelt middel innebærer, herunder hva som kommer til å skje. Unntak gjelder der det er snakk om personer som politibetjenten vet at har vært gjenstand for aktuell inngripen fra politiet tidligere.

Det observeres, og politibetjentene uttaler også, at informasjon har effekt. «... folk handler jo ofte i affekt og beruset tilstand og får... en liten oppvekker,... de fleste er jo tross alt fornuftige», uttaler en politibetjent. På samme måte observeres, og uttales, det at de aller fleste som får informasjon om at makt og håndjern vil vurderes anvendt dersom vedkommende ikke roer seg ned, opptrer slik at det ikke blir nødvendig med slike midler. Likevel er det situasjoner der vedkommende eksempelvis nekter å rette seg etter politiets beslutning fordi han eller hun mener at politibetjenten har tatt feil. Dette kan skje «... uansett hvor riktig du prøver å oppføre deg, ... du snakker normalt og rolig og høflig, og... så får du ikke noen respons. De har dannet seg et bilde av deg som de ikke klarer å komme seg ut av...», forteller en politibetjent.

³⁵⁴ Det er straffbart ikke å oppgi navn, fødselsdato, fødselsår, stilling eller bopel til en politibetjent som ber om opplysningene som ledd i tjenesteutøvelsen, eller å gi slike uriktige opplysninger om seg selv, jf. straffeloven 1902 § 333/straffeloven 2005 § 162

3.4.4 Politibetjentenes praksis sett i lys av rettslige rammer -informasjon

Gjennom å gi informasjon om hvorfor politiet er kommet, hva som er uakseptabelt, hvordan reglene er, og hva som kan komme til å skje om en person (ikke) opptrer på en bestemt måte, er med på å danne grunnlag for at en person kan ivareta sitt tarv, eller sine interesser i ikke å bli utsatt for mer inngripende midler enn nødvendig, herunder bruk av makt og håndjern, samt å unngå at inngrep får lenger varighet enn nødvendig. Ved å få vite når det er opp til aktuell person hvordan oppdraget løses, og på hvilket nivå inngripen legges, har de mulighet til å innpasse seg etter det. Dette er viktig for å kunne forutberegne sin rettsstilling.

Å gi slik informasjon er en fordel ikke bare for den inngripen rettes mot, men også for politiet. Målet med aktuell inngripen kan oppnås lettere, og inngripen kan gjennomføres med lempeligere middel uten unødig bruk av ressurser. Eksempelvis kan informasjon om at manglende etterlevelse av pålegg kan lede til innbringelse, løse oppdraget: personen forlater og skaper ikke flere ordensproblemer. I så tilfelle spares politiet for tid og oppbinding av mannskap som en innbringelse representerer. Informasjon om at makt kan bli anvendt om den anholdte opptrer slik eller slik, kan redusere risikoen for maktanvendelse, samt belastningen og risikoen for skade dette medfører for så vel arrestant som politibetjent. Slik informasjon kan også forebygge at situasjonen eskalerer, slik at mer inngripende midler unngås. Dermed øker politiets effektivitet.

Å gi god informasjon bidrar følgelig til en tjenesteutøvelse i samsvar med prinsippene om forutberegnelighet, lempeligste middel og effektivitet.

3.5 Vedtak fattes

Spørsmålet om hvilke skjønnsmessige vurderinger politibetjentene foretar når de tar stilling til om de griper inn i en situasjon, og i så fall med hvilket middel, behandles i kapitlet om inngripen og gjennomføring (kapittel 4). Vurderinger knyttet til spørsmålet om et antatt straffbart forhold anmeldes, eller resulterer i annen forfølgelse, behandles i kapitlet om anmeldelse og annen forfølgelse (kapittel 5). Jeg viser til fremstillingen der.

3.6 Begrunnelse

3.6.1 Innledning

Inn under dette punktet beskrives rettslige rammer for begrunnelse, politibetjentenes skjønnsmessige vurderinger angående når, hvorfor og på hvilken måte begrunnelse gis, samt en analyse av politibetjentenes praksis sett i lys av de rettslige rammer. Det redegjøres også for effekten begrunnelse kan ha, da dette kan henge sammen med lovens formål.

3.6.2 Rettslige rammer - begrunnelse

Det fremgår av forvaltningsloven § 24, 1.ledd at enkeltvedtak skal begrunnes, og begrunnelsen skal skje samtidig som vedtaket treffes. Som enkeltvedtak regnes som nevnt i innledningskapitlet punkt 1.1.5.3, en avgjørelse som treffes under utøving av offentlig myndighet, og som er bestemmende for rettigheter eller plikter for bestemte personer, jf. forvaltningsloven § 2, 1.ledd, bokstav a og b. Pålegg om å forlate, eller holde seg unna, et bestemt område en bestemt periode vil eksempelvis være

bestemmende for enkeltpersoners rett til å bevege seg fritt, og en innbringelse vil være bestemmende for enkeltpersonens frihet.

Når det gjelder politiets påbud for å opprettholde ro og orden, er det gitt unntak fra reglene om begrunnelsesplikt, jf. forvaltningslovforskriften³⁵⁵ § 21 bokstav b, gitt i medhold av forvaltningsloven § 24, 4.ledd. Med påbud menes det samme som pålegg. Slike beslutninger treffes i øyeblikket, bestemt av situasjonen på stedet, gjerne med begrenset tilfang av opplysninger. Avgjørelsene iverksettes også omgående uten noen forutgående og formell saksbehandling. Unntaket gjelder kun påbud, hvilket betyr at begrunnelsesplikten gjeninntreffer ved eksempelvis innbringelse, der de begrunnelser unntaket hviler på er fraværende.³⁵⁶ God forvaltningsskikk tilsier også at myndighetene til en viss grad bør begrunne avgjørelser ut over det som følger av forvaltningsloven § 24.³⁵⁷ Begrunnelse skal gis på det tidspunkt der er praktisk mulig å kommunisere dette til vedkommende. Det empiriske materialet viser at begrunnelse for innbringelse i all hovedsak lar seg gjøre å gi, og også gis, før innbringelsen gjennomføres, eller i alle fall på veien inn til stasjonen. Begrunnelsen gjentas i all hovedsak ved ankomst, eller i inkvireringen. Det støtter opp om antagelsen av at man normalt ikke kan vente med å gi begrunnelse for innbringelse til man er inne på stasjonen.³⁵⁸

Samtidig begrunnelse skal gis uavhengig av om vedkommende ber om det. Den inngrepet rettes mot vil normalt ikke vite om rettigheten, og den må derfor kommuniseres til vedkommende for at den skal bli reell.³⁵⁹ Kravet til begrunnelse avhenger til en viss grad av behovet i den enkelte sak, dog er det viktig å merke seg at bestemmelsen angir minimumskrav. Begrunnelsen bør være grundigere desto mer inngripende og alvorlig avgjørelsen er for parten.³⁶⁰ Flere av de inngrep politiet kan benytte seg av er av inngripende karakter, og bør følgelig begrunnes grundig.

I begrunnelsen skal det vises til de regler og de faktiske forhold vedtaket bygger på, og de hovedhensyn som har vært avgjørende ved utøving av forvaltningsmessig skjønn bør nevnes, jf. forvaltningsloven § 25. Formålet er at parten skal forstå vedtaket. Begrunnelsen må derfor fremføres på en forståelig måte.

Det fremgår av forvaltningsloven § 25 at begrunnelsen kan tilpasses behovet i den enkelte sak. Henvvisning til det rettslige grunnlag kan eksempelvis forenkles der parten kjenner reglene, jf. bestemmelsens 1. ledd. Slik sett kan det, ved utformingen av begrunnelsen, anses saklig å legge en viss vekt på at personen ved flere anledninger tidligere har blitt gjenstand for politiets aktuelle inngripen, og dermed vurderes å være kjent med hva som skal skje og hvorfor.

Også redegjørelsen for faktum kan tilpasses behovet i den konkrete sak, jf. forvaltningsloven § 25, 2.ledd. Det anses ikke nødvendig å redegjøre for hva alle involverte og vitner har sagt. Hensikten med redegjørelsesplikten er dels å vise at lovens vilkår for å treffe vedtak foreligger, samt hvilke forhold eventuelle skjønnsmessige vurderinger bygger på.³⁶¹ Ved beslutninger av skjønnsmessig karakter,

³⁵⁵ Forvaltningslovforskriften av 15. desember 2006 nr. 1456

³⁵⁶ Se Lagestad, Rønning, 2010, s. 72-73

³⁵⁷ Bernt, Norsk lovkommentar, note 658 til forvaltningsloven § 24, siste hovedreferanse 14.03.14

³⁵⁸ Fredriksen, 2009, s. 176

³⁵⁹ Fredriksen, 2009, s. 176

³⁶⁰ Auglend, Mæland, 2016, s. 1035

³⁶¹ Auglend, Mæland, 2016, s. 1035

tilsier både utgangspunktet om kravet til legalitet og allmenne krav til saklighet at det gjøres rede for aktuelle verdipremisser.³⁶² En slik redegjørelse kan representere en forutsetning for overprøving, og berører også kravet til objektivitet. Begrunnelse for skjønnsutøvelsen kan imidlertid unnlates dersom arbeidssituasjonen er særlig vanskelig, samt der det er nødvendig å spare tid.³⁶³ I ordenstjeneste er det ikke sjelden slik at beslutninger om inngripen og midler må fattes raskt, og det er ofte nødvendig å prioritere mellom flere oppgaver. Arbeidssituasjonen kan således være vanskelig. I mange saker kan det også være vanskelig å begrunne skjønnet.³⁶⁴ Min erfaring er imidlertid, som det fremkommer i presentasjonen av det empiriske materialet, at politibetjentene i utpreget grad er i stand til å gi uttrykk for hva deres skjønsmessige vurderinger bygger på.

Når det gjelder begrunnelse av inngrep etter straffeprosessloven, fremkommer det eksempelvis av lovens § 177 at den som er pågrepet skal gi opplysning om det lovbrudd mistanken gjelder. Likeledes fremgår det av lovens § 200, 1.ledd at beslutning om ransaking skal leses opp eller forevises siktede før ransaking settes i verk.³⁶⁵ Krav til opplysning om lovbrudd og forevisning av beslutning om ransaking innebærer ikke krav til begrunnelse. Det vil kunne skade etterforskningen om eksempelvis mistenkte/siktede, fornærmede eller vitner får innblikk i forhold ved etterforskningen, hvoretter begrunnelse kan utelates. Det er heller ikke krav om begrunnelse for anmeldelse, men ved avhør skal den mistenkte gjøres kjent med hva saken gjelder, jf. straffeprosessloven § 232, 1.ledd.

3.6.3 Politibetjentenes praksis - begrunnelse

3.6.3.1 Når og hvorfor begrunnelse gis

Politibetjentene uttaler, og jeg observerer også, at de i all hovedsak gir begrunnelse ved så vel opplysning, råd og advarsel, som pålegg og innbringelse.³⁶⁶ En sentral årsak for at begrunnelse gis, er at sannsynligheten for at vedkommende vil rette seg etter politiets inngripen vurderes som større der vedkommende får vite begrunnelsen for politiets inngripen.

Andre årsaker til at begrunnelse gis, er at vedkommende har krav på det samt at det er folkeskikk. Det anses som viktig å oppføre seg høflig og korrekt, og det å gi en begrunnelse er et uttrykk for dette. Det oppgis også at det i en uttalt begrunnelse ligger en form for kvalitetssikring. For å kunne formulere en begrunnelse, må det tenkes gjennom om det faktiske og rettslige grunnlag er tilstede.

Observasjon viser at begrunnelse for pålegg normalt gis så snart situasjonen er avklart og beslutningen fattet. Begrunnelse for innbringelse kan imidlertid utelates fordi aktuell person vurderes å være så ruset at det ikke anses hensiktsmessig å gi begrunnelse på aktuelt tidspunkt. Og det kan, i tilfeller der det anvendes makt, hende at begrunnelse utsettes til vedkommende er plassert i politibilen eller i arresten. Som årsak til utsettelsen oppgis tidsmangel, samt at det er viktig å få vedkommende unna uro, støy og publikum.

Fattes beslutning om å *anmelde* et lovbrudd, viser observasjon at det normalt gis begrunnelse for det.

³⁶² Eckhoff, Smith, 2014, s. 28

³⁶³ Auglend, Mæland, 2016, s. 1035

³⁶⁴ Auglend, Mæland, 2016, s. 1035

³⁶⁵ Unntak finnes i straffeprosessloven § 200 a

³⁶⁶ Tidligere undersøkelser gir andre funn, se Myhrer, Dahl, 2009, s. 33, Lagestad, Rønning, 2010

Observasjon viser også at bruk av makt, herunder håndjern, normalt begrunnes, i alle fall etter at vedkommende er under kontroll. Begrunnelse anses som viktig for at vedkommende skal roe seg, og bli forberedt på det som vil skje. En politibetjent forteller at: «... vi forklarer stort sett at, «... nå må du ha håndjern på, for at du ikke skal skade deg selv eller oss»...»

Endelig viser observasjon at arrestantene ved innsettelse i arrest, ofte gjentatte ganger, blir forklart årsaken til dette før de settes inn på cella. Er arrestanten svært beruset, kan begrunnelse utsettes til vedkommende våkner av rusen.

3.6.3.2 Hvordan begrunnelse gis

Observasjon og uttalelser under intervju viser at formen på begrunnelsen varierer. En politibetjent beskriver sin tilnærming slik: «... man forsøker... å ordlegge seg etter hva situasjonen krever, og hvem man har med å gjøre. Det er ikke noe standardformular... Du kommer med en del faktisk informasjon som folk kan velge om de vil høre på eller ikke...»

Observasjon viser at begrunnelsen normalt omfatter både det faktiske og rettslige grunnlag for avgjørelsen. Skjønsmessige vurderinger kan også inngå. Det vises eksempelvis til hva vedkommende antas å ha gjort, hvilken grad av beruselse vedkommende vurderes å ha, at forholdet er straffbart eller uakseptabelt av andre grunner, samt hvorfor det vurderes å være grunnlag for aktuelt inngrep. Det vises ikke nødvendigvis direkte til aktuelle bestemmelser, men innholdet formidles ved vanlig språkbruk.

Dernest viser observasjon at det varierer hvorvidt aktuell politibetjent sjekker med personen inngrepet rettes mot om han eller hun forstår budskapet. Noen ber vedkommende om å gjenta hva de eksempelvis har fått pålegg om, for å sikre seg at budskapet er oppfattet. Andre gjør ikke det, men nøyer seg med å spørre vedkommende om han eller hun har forstått hva de har fått pålegg om. Som en politibetjent sier: «... har... alltid som mål at folk skal forstå... hvorfor vi gjør det vi gjør og hvorfor det blir som det blir...» En annen politibetjent beskriver hvordan han gir pålegg slik: «Dere får pålegg slik og slik, innenfor dette området, i dette tidsrommet», så hører jeg om de har forstått det. Jeg bruker å gjøre det veldig formelt, slik at det ikke er noen tvil om hva jeg faktisk sier...»

Det hender at folk spør politiet direkte om hvilken hjemmel de har for å foreta aktuelle inngrep. Da kan svaret variere fra å referere til konkrete bestemmelser til bare å svare at «dette har vi lov til».

Språk kan som ovenfor nevnt representere en utfordring i informasjonsinnhenting. Likeledes kan det skape utfordringer i forhold til å forklare hva aktuell inngripen medfører.³⁶⁷

Når det er snakk om gjengangere, kan begrunnelsen bli mer kortfattet eller utelates helt. En politibetjent beskriver det slik: «... hvis jeg skal pågripe... innbringe en rusmisbruker som... jeg vet har blitt innbrakt... og pågrepet... mange ganger, så vil det nok ikke være like mye snakk om hva som skal

³⁶⁷ På et av tjenestestedene blir jeg fortalt at de i inkvireringsrommet har en folder utformet av Politidirektoratet, der det gis informasjon om rettigheter på ulike språk. Denne gis, eller leses opp, til aktuelle personer. Jeg opplever ikke at dette blir gjort ved noen av de tilfellene av innbringelser og pågripelser jeg er med på, men så er det også snakk om bare et par tilfeller der aktuell person ikke forstår norsk. Det kan heller ikke utelukkes at det blir gjort av arrestforvarer etter at jeg har forlatt arresten

skje... får jeg inntrykk av at dette er en person som ikke har blitt pågrepet eller innbrakt av politiet før, så kan det være at man snakker mer om det som skal skje.»

Avslutningsvis viser observasjon og uttalelser under observasjon og intervju at begrunnelse oppleves å ha effekt. Eksempelvis etterkommer de aller fleste pålegg som er begrunnet, og de aller fleste innbringelser og pågripelser forløper uten motstand der begrunnelse gis.

3.6.4 Politibetjentenes praksis sett i lys av rettslige rammer – begrunnelse

Hovedinntrykket er at begrunnelse gis ved inngripen og valg av middel, i samsvar med de rettslige rammer, selv der det ikke foreligger plikt til å gi begrunnelse.³⁶⁸

Når folk får vite hvorfor politiet gjør det de gjør, er det naturlig å tenke seg at sjansen øker for at de retter seg etter inngrepet, eller i alle fall ikke motsetter seg det. Dette kan redusere risikoen for at makt blir nødvendig. Som ved informasjon, er begrunnelse følgelig også egnet til å legge til rette for inngripen med lempeligste middel, øke forutberegneligheten for aktuell person, og øke effektiviteten for politiet. Å kunne forstå et inngrep, og derigjennom føle en betryggelse for at politiet har anledning til å gjøre det de gjør, må også kunne anses å ha en egenverdi.

At det i en uttalt begrunnelse ligger en form for kvalitetssikring, hvor det må det tenkes gjennom om det faktiske og rettslige grunnlag er tilstede, må kunne sies å samsvare med god forvaltningskikk.

3.7 Notoritet

3.7.1 Innledning

Her behandles det rettslige utgangspunkt om notoritet ved visse beslutninger, politibetjentenes skjønnsmessige vurderinger tilknyttet spørsmålet om notoritet (herunder hva som registreres, hvor og i hvilket omfang det registreres, hvem som registrerer og begrunnelser for notoritet), samt en analyse av praksis sett i lys av de rettslige rammer. Analysen er begrenset til politisære inngrep og straffeprosessuell forfølgning, herunder anmeldelse og rapport om pågrepelse, ransaking og beslag.

3.7.2 De rettslige rammer - notoritet

Det fremgår av politiinstruksen § 7-6, 1.ledd at en politibetjent som i tjenesten får kunnskap om opplysninger eller forhold som kan være av betydning for politiet i sin alminnelighet, eller av interesse for tjenestutførelsen i enkelttilfelle, skal varsle vedkommende politimyndighet eller den foresatte uten opphold, med mindre dette vil stride mot forskrifter fastsatt i eller i medhold av lov. Av bestemmelsens 2.ledd fremgår at rapporter og meldinger skal avgis til den foreskrevne adressat, og ellers til den foresatte som har krevet dem. Videre sies det at disse for øvrig skal utformes i samsvar med de rapportskrivingsnormer og øvrige retningslinjer som gjelder til enhver tid. Her kan det også vises til forvaltningsloven § 11 d, 2.ledd, hvor opplysninger fra parten, eller iakttagelser tjenestemannen gjør ved befarig, så vidt mulig skal nedtegnes. Bestemmelsen gjelder også for avgjørelser som ikke er enkeltvedtak, jf. plasseringen i lovens del III – alminnelige regler for saksbehandlingen.

³⁶⁸ Det empiriske materialet gir ikke svar på hvilke kunnskaper den enkelte politibetjent har om de rettslige rammer vedrørende begrunnelse

Når det gjelder avgjørelser som representerer inngrep som anses som enkeltvedtak, jf. forvaltningsloven § 2, 1.ledd bokstav b, så skal disse i henhold til forvaltningsloven § 23 nedtegnes skriftlig. Unntak gjelder der skriftliggjøring av praktiske grunner vil være særlig byrdefullt for forvaltningsorganet, eksempelvis der avgjørelser treffes utendørs og under tidsnød.³⁶⁹ For politi ute i ordenstjeneste vil det å skulle nedtegne avgjørelser skriftlig kunne være særlig byrdefullt. Politibetjentene jeg følger har eksempelvis med seg en liten skriveblokk og penn, hvilket naturlig nok har sine begrensninger.

Kravet om skriftlighet er i hovedsak oppstilt for å sikre at vedtakets innhold er klart og entydig. I ordenstjeneste er det eksempelvis viktig å tydeliggjøre at tiden for råd og veiledning er passert, og en formell avgjørelse i saken er fattet i form av et pålegg.³⁷⁰ Unntaket fra kravet til skriftlighet gjelder ikke når de forhold som gjør skriftlighet særlig byrdefullt er bortfalt. Det legges derfor til grunn at der politiet har tid til å nedfelle vedtak skriftlig ute på stedet, skal slikt skje. Uansett er det plikt til skriftliggjøring når politiet er inne på stasjonen igjen, hvor det både er tilgjengelighet til skrivemateriale og, normalt sett, tid til å nedfelle enkeltvedtak skriftlig.

Plikten til skriftlighet var oppe til vurdering hos sivilombudsmannen vedrørende et tilfelle av bortvisning etter politiloven § 7.³⁷¹ Personen hadde vært i det aktuelle området i en periode på 45 minutter, og politipatruljen hadde forut for bortvisningsvedtaket både gjennomført samtaler med, og ransaket, ham. Det ble lagt til grunn at det var tid og anledning til å nedtegne bortvisningsvedtaket, samt at pålegget var relativt ukomplisert. Følgelig var ikke skriftliggjøring ansett å være særlig byrdefullt. Det ble lagt vekt på at vedtaket hadde virkning på 24 timer, hvorefter rettssikkerhetshensyn med styrke tilsa at han skulle ha fått med seg et dokument der vedtaket var nedtegnet. På bakgrunn av straffansvaret ved manglende etterlevelse av pålegg, ble det ut fra hensynet til forutberegnelighet og med tanke på bevissituasjonen i en eventuell senere straffesak, ansett viktig at den som ilegges pålegg får en nøyaktig nedtegnelse av vedtaket, herunder dets virkeområde og varighet. Det vises også til at vedtaket under alle omstendigheter burde vært bekreftet skriftlig i etterkant, og det vises her til hensynet til muligheten for etterkontroll som også må gjelde kortvarige «på stedet-vedtak». Det forventes en kortfattet nedtegnelse av hjemmelen og de viktigste faktiske forutsetninger som ligger til grunn for vedtaket, med mindre tidsnød eller andre forhold i vesentlig grad er til hinder for det. Nedtegnelsen kan skje i politiets operasjonslogg, og bør fortrinnsvis skje i forbindelse med at pålegget treffes. Er ikke dette mulig, bør det skje snarest mulig etter at pålegget er gitt.³⁷²

Det skal foretas slik journalføring at institusjonen makter å holde rede på hva som er gjort. God forvaltningsskikk tilsier at alle vedtak som treffes muntlig, blir bekreftet skriftlig.³⁷³ I aktuell sak for sivilombudsmannen, ble det lagt til grunn at manglende nedtegnelse i forbindelse med bortvisningen, og heller ikke i den nærmeste tiden etter at pålegget var gitt, var brudd på god forvaltningsskikk.

³⁶⁹ Eckhoff, Smith, 2014, s. 282

³⁷⁰ Bernt, Norsk lovkommentar, note 652 til forvaltningsloven § 23, siste hovedrevisjon 14.03.14

³⁷¹ Sivilombudsmannen sak 2016/557

³⁷² Se også sivilombudsmannen sak 2016/2874

³⁷³ Eckhoff, Smith, 2014, s. 282

Det fremgår av politiinstruksen § 7-1 at det skal føres en vaktjournal ved hvert enkelt tjenestested. PO fyller vaktjournalens funksjon.³⁷⁴ Den 1.juli 2014 trådte politiregisterloven av 28.mai 2010 nr. 16 i kraft.³⁷⁵ Av lovens § 10 fremgår det at politiet skal føre registre som gir en fortløpende og døgnkontinuerlig oversikt over alle vesentlige opplysninger om ordning og utførelse av polititjenesten på vedkommende sted. Dette svarer til vaktjournalen i nevnte bestemmelse i politiinstruksen. Loven gjelder også for behandling av opplysninger i straffesaker, jf. lovens § 3, men med visse særregler. Av interesse i politiregisterloven er, i denne sammenhengen, spesielt reglene om formålsbestemthet, nødvendighet og krav til opplysningens kvalitet, jf. §§ 4-6, samt unntaket fra disse i § 8. Videre er den registrertes rettigheter til eksempelvis innsyn, retting og sletting av interesse, jf. lovens kapittel 8. Mer detaljerte regler finnes i politiregisterforskriften, men jeg går ikke inn på disse.

I forskrift om bruk av politiarrest³⁷⁶ § 2-2 fremgår det at politiet skal føre en arrestjournal over alle personer som er innbrakt eller satt i politiarrest. Journalen skal videre føres etter reglene i politiregisterforskriften kapittel 54. Endelig fremgår det av bestemmelsen at tidspunktet for når personen blir innbrakt eller satt i politiarrest, og tidspunktet for løslatelse fra arrest, skal nedtegnes i arrestjournalen. Blir arrestanten fremstilt for lege, skal tidspunkt for dette og eventuelle tiltak som følge av undersøkelsen anmerkes i arrestjournalen, jf. forskrift om politiarrest § 2-3.

Når det gjelder krav til skriftlighet ved straffeforfølgelse, fremgår det av straffeprosessloven § 223 at anmeldelser skal nedtegnes skriftlig, jf. også påtaleinstruksen § 7-1. Avhør av mistenkte, vitner eller sakkyndige skal skrives ned, jf. straffeprosessloven § 230, 5.ledd, 1.setning, og det skal settes opp en rapport over avhør, jf. påtaleinstruksen § 8-14, 1.ledd. Der det ikke er anledning til å nedfelle forklaringen skriftlig på stedet, skal det gjøres snarest mulig, jf. straffeprosessloven § 230, 5.ledd, 4.setning.

Det er ingen bestemmelse i straffeprosessloven som pålegger politibetjentene å utferdige rapport etter pågrepelse, men dersom en politibetjent pågriper en person uten beslutning fra retten eller påtalemyndigheten, skal spørsmålet om opprettholdelse av pågripelsen snarest mulig forelegges for en av påtalemyndighetens tjenestemenn, jf. straffeprosessloven § 179. Opprettholdes pågripelsen, skal påtalemyndigheten utferdige en skriftlig beslutning.³⁷⁷ Ved ransakelse skal det nedtegnes en skriftlig rapport, straffeprosessloven § 199, 2.ledd, og ved beslag skal det føres en nøyaktig fortegning over de beslaglagte ting, jf. straffeprosessloven § 207, 1.ledd og påtaleinstruksen § 9-5.

3.7.3 Politibetjentenes praksis - notoritet

3.7.3.1 Innledning

Presentasjonen av politibetjentenes praksis vedrørende notoritet omfatter hva som registreres i hvilket omfang, hvor det registreres og av hvem, samt politibetjentenes skjønsmessige vurderinger knyttet til notoritet.

³⁷⁴ Auglend, Mæland, 2016, s. 1128

³⁷⁵ Datainnsamlingen ble avsluttet i april 2012. Politiets registre ble da regulert av strafferegistreringsloven av 11.juni 1971 nr 52, med tilhørende forskrifter av 20.desember 1974 nr 4

³⁷⁶ Av 30. juni 2006 nr 749

³⁷⁷ Der pågripelsen er fattet av påtalemyndigheten, fremkommer kravet om skriftlighet i straffeprosessloven § 175, 1.ledd og påtaleinstruksen § 9-1

3.7.3.2 Hva registreres og i hvilket omfang

Dokumentene som inngår i det empiriske materialet viser at det som registreres er innmeldte situasjoner, utrykning og posisjon, personalia på aktuelle personer samt andre kjennetegn, observasjoner og gjøremål, opplysninger gitt til mistenkte, og fra vitner, inngripen og middel, samt resultat, saksbehandler og saksbehandlingstid.

Når det gjelder **innmeldte situasjoner** fra publikum, fremgår når meldingen kommer inn, og hvilket forhold det er snakk om, eksempelvis «Ordensforst(yrrelse – min tilføyelse), «Sykdom, psykiatri», «Dokumentfalsk (falsk leg)», «Trafikkuhell (matr.(iell – min tilføyning) skade», «Festbråk (musikk/støy)», «Familieforhold (slår dame)», «Skadeverk (koblingsboks)» og «Legemsfornærmelse (slått til)».

I tillegg fremgår hvem melder er, hva som har skjedd, hvordan situasjonen er, og eventuelt hvorfor og hvordan det har blitt slik. Innmeldte ordensforstyrrelser har eksempelvis tilføyelser som «Lagt i jern», «Slått til», «Vanskelig gjest», «Bortvist» og «Knuffing». To innmeldte brudd på vegtrafikklovgivningen beskrives som «Melder om en Ford Mondeo som har fått stopp... I følge melder virker fører noe «... mistenkelig..», og «Melder om at hennes stefar har vært ute og kjørt i alkoholpåvirket tilstand. Han har kommet hjem fra kjøreturen med store skader på sin bil. Melder er nå lei av denne promillekjøringen som skal ha skjedd før...» Ved to tilfeller av voldshendelser, registreres følgende om hendelsen: «... melder som kjører taxi... fortalte at en mann med navn... nettopp har slått sin dame i taxien...» og «melder opplyser at hun nettopp ble slått til av en mannsperson». Fra en henvendelse mottatt fra et psykiatrisk sykehus er registrert at en person har sendt melding om at hun vil dø, og at hun har tatt med seg tabletter og stukket av.

Registreringen søkes gjort i sann tid fra meldingen kommer. Dersom det kommer inn nye meldinger om samme sak, registreres det på saken, eksempelvis «Melder ringer tilbake, sier bråket har tatt seg opp igjen».

Det er også eksempler på at meldingsmottakers (operasjonssentralens) observasjoner er registrert, eksempelvis «Mye bråk og støy i bakgrunnen».

Det er registreringer av **utrykning og posisjon**, herunder når patruljen ankommer og forlater stedet for en innmeldt situasjon, samt hvorvidt det har skjedd ved utrykningskjøring. Det er også registreringer av posisjon der det gripes inn i egenobserverte situasjoner. Videre er det registrert tilfeller der politibetjentene yter bistand overfor noen.

Dernest er det registreringer av **personalia til involverte** i situasjoner politibetjentene griper inn i. Navn, kjønn, alder, fødselsdato, fødselsår og bosted, samt telefonnummer til mistenkte noteres gjerne ned av den enkelte politibetjent, for så å bli meldt inn til operasjonssentralen for registrering i PO. Når det gjelder fornærmede og vitner, noteres gjerne bare navn og telefonnummer.

Det finnes også registreringer av **særkjennetegn**. Som eksempel nevnes en opplysning som er lagt inn på en person: «Kan være i besittelse av kniv. Har hatt kniv på seg ved minst tre anledninger...»

Ulike **observasjoner** er registrert, og uttalelser under observasjon og intervju viser at observasjoner som vurderes å være av interesse, kan noteres ned av den enkelte politibetjent, for så å bli innmeldt til operasjonssentralen for registrering i PO. Det er registreringer av type situasjon, eksempelvis «Urinerer (anmeldes)», «Trafikk (høy hastighet)», og aktuelt faktum, eksempelvis kjøring som

vekker oppmerksomhet, «... vedk(ommende – *min tilføyelse*) synlig beruset. Han var ikke i stand til å ta vare på seg selv», «... kom over urinering på offentlig sted», « ... har lånt id-kortet til... for å komme inn på...», «... En person... blødde fra venstre øyebryn. Det var ingen som kunne forklare hva som var skjedd. Ingen anmeldelse i saken», og «Hendelsesforløpet uklart». Det er også registrering av noe som virker mistenkelig og som kan tenkes å kunne kobles til eventuelle innbrudd, grove tyveri eller annet som viser seg å ha skjedd i løpet av natten. Observasjoner av kjenningers biler, og biler utenfor boliger til kjenninger, er eksempler på andre opplysninger som er registrert.

Det er registreringer av **gjøremål**, eksempelvis «Kjører mannen hjem til bopel» og «... på vei til legevakten». Likeså er det registreringer av funn eller bevis, eksempelvis «... blåst til 0,63...» og «Bilen har påsatt falske kjennetegn...». Også negative funn er registrert, eksempelvis «De fikk ikke måling på han... Iflg (*ifølge – min tilføyelse*)... var hastigheten så høy at førerkortet ville ha blitt beslaglagt».

Videre er det registrering av andre instansers involvering i saken, eksempelvis «... fengslet orienteres om brudd på vilkårene», og «AMK varslet. Sender en ambulanse til stedet».

Det er registrering av **opplysninger gitt til mistenkte**, eksempelvis «... gitt beskjed om at stereoanlegget kan bli inndratt ved flere lign(*ende – min tilføyelse*) henvendelser», samt faktum innhentet fra mistenkte, eksempelvis: «Mistenkte sier selv at han ikke har slått til noen eller truet dørvaktene», eller fra fornærmede, eksempelvis: «... han truet med at han skulle vente i bakgården til de var ferdig på jobb og så skulle han knuse dem...», samt hvorvidt vedkommende vil anmelde det: «Melder ønsker ikke å anmelde forholdet».

Det er også registrert **opplysninger fra vitner** som er: «... mistenkte skal ha skallet til ei dørvakt», «... dørvaktene på... hadde vært veldig aggressive og unødvendig brutal når de la personen i bakken», «... Taxisjåfør mener å ha sett mannen slå henne med flat hånd i ansiktet/hodet tre ganger...» og « Hun er villig til å fremstå som vitne i saken.»

Det er registrering av **inn gripen** og **valgt middel**, men uttalelser fra politibetjentene under observasjon og intervju viser at langt fra alle slike registreres. Dette gjelder spesielt *advarsler*, men også *pålegg*.³⁷⁸ Det kan hende at politibetjenten begrenser seg til å informere om pålegget til andre i patruljen, eventuelt over sambandet til andre patruljer. Men enkelte gir uttrykk for at pålegg bør registreres i PO, og bestreber seg på å gjøre det. En politibetjent sier det slik: «... Det er jo inngrep.» Ved loggføring vil det fremgå navn og fødselsnummer på personen som har fått pålegget, samt hva pålegget går ut på.

Observasjon og uttalelser ved intervju viser at *innbringelse* normalt registreres i PO og arrestjournalen, men det hender at det kun registreres i sistnevnte. Det skrives ikke rapport om innbringelse, slik det gjøres ved pågripelse. Dokumentstudier viser for øvrig at benevnelsen ikke alltid er riktig. Det kan eksempelvis stå innbrakt, selv om det er snakk om en pågripelse. Det hender også at politibetjenter bruker begrepene om hverandre.

³⁷⁸ At ikke alle advarsler registreres, samsvarer med det som beskrives i NOU 1983:57 s. 110, der det sies at saker som henlegges på stedet ofte ikke blir rapportert, andre ganger blir de nevnt i vaktjournalen med en kort anmerking om at saker er oppgjort på stedet «OPS», eller at lovbrøyteren er dimittert «Dim»

Der det opprettes *anmeldelse*, viser dokumentstudier at dokumentasjonen er mer grundig. Det faktiske grunnlag for antatt straffbart forhold nedfelles i rapporten, og observasjon og intervjuuttalelser viser at dette gjerne er basert på notater politibetjenten har gjort ute på stedet. I en avgitt anmeldelse³⁷⁹ kan inngå saksnummer, tidspunkt for anmeldelsen, navn på aktuell politibetjent, tjenestested og påtaleansvarlig, mistenktes navn, fødselsdato, fødselsnummer, telefonnummer, adresse og arbeidsgiver, hvilket forhold som er anmeldt, eksempelvis «Urinerings», «Forstyrrelse, alminnelig fred/orden, med rus...», «Forulemping av offentlig tjenestemann», «Kjøring uten gyldig førerkort», «Uaktsom kjøring, mulig fare (§3)», «Legemsfornærmelse m/skadefølge (§ 228, 2.ledd)», «Forfalskning av bankkort for å kjøpe sigaretter...», sted og tidspunkt for hendelsen, samt en beskrivelse av denne.

I beskrivelsen av det straffbare forhold, viser dokumentstudier at tidspunkt og sted for hendelsen kan fremgå, hvilken patrulje og hvilke politibetjenter som er på oppdraget, hvorvidt patruljen er uniformert, tidspunkt for hendelsen og hva mistenkte skal ha gjort. I en anmeldelse for urinerings på offentlig sted³⁸⁰ står det eksempelvis: «en person... kom i mot oss og begynte å urinere på en arbeidsbrakke som stod plassert på... torget». I anmeldelser for trafikkforseelser inngår ytterligere beskrivelser, eksempelvis av vær- lys- og føreforhold, samt hvorvidt vedkommende samtykker til førerkortbeslag.

Opplysninger om mistenktes oppførsel kan også inngå. I en anmeldelse for brudd på politiets pålegg beskrives hendelsen slik: «Jeg oppfattet... som kverulerende og sjikanerende ovenfor politiet. Jeg gjorde han kjent med at han var uønsket som gjest på utestedet..., på grunn av sin oppførsel overfor ordensvaktene på stedet... forstod pålegget, og uttrykte stor uenighet i det jeg sa. Han sa at han kunne stå hvor han ville, fordi det var offentlig. Jeg gjentok pålegget flere ganger, og følgene av å ikke etterkomme pålegget. Jeg ba han flere ganger benytte seg av muligheten for å gå fra stedet... ble stående rett foran meg, pekte opp i ansiktet mitt med pekefingeren sin og sa 4-5 ganger: «æ står der æ vil».

I en anmeldelse for brudd på straffeloven 1902 § 326 nr. 2/straffeloven 2005 § 156, fremgår at mistenkte under transport inn til politistasjonen: «... snudde... seg mot meg og så meg rett inn i øynene mens han sa «du skal dø». Han begynte så å telle ned fra tallet fem. Når han var kommet til tallet to så kjente jeg at han begynte å spenne seg i kroppen... Han gjentok flere ganger på veien inn til politistasjonen at han skulle finne meg når han slapp ut og at jeg skulle dø... Da vi skulle til å avslutte sa mistenkte «jeg vil se ansiktet ditt slik at jeg husker hvordan du ser ut...»³⁸¹

Videre kan opplysninger om mistenktes tilstand inngå, eksempelvis «... Mistenkte fremstod som beruset med store pupiller, snøvlende tale og dårlig balanse...».

³⁷⁹ Observasjonen omfatter ingen tilfeller der aktuell politibetjent mottar formell anmeldelse

³⁸⁰ Straffbart i henhold til politiloven §§ 30 nr 4, jf. 14 og politivedtektene i aktuell by gitt i medhold av politiloven § 14

³⁸¹ Disse utsagnene kan vurderes opp mot trusler mot offentlig tjenestemann og person, jf. henholdsvis straffeloven 1902 §§ 128 og 227/straffeloven 2005 §§ 155 og 263. Likevel blir mannen anmeldt for brudd på straffeloven 1902 § 326 nr 2/straffeloven 2005 § 156, som omhandler den som forulemper en offentlig tjenestemann under hans utførelse av tjenesten, med skjellsord eller annen fornærmelig adferd

Eventuelle gjøremål kan beskrives og begrunnes, eksempelvis: «... Vi kjørte siktede til legevakten hvor det ble tatt 2 blodprøver av han, den første klokken 00.15, den andre klokken 00.45...», og «... Hun besvimer, jeg hindrer fallet og legger henne i stabilt sideleie...». Også funn kan beskrives, eksempelvis «... hvor vi så en bil parkert utenfor... Denne var bulket på venstre side, og speilet på samme side han løst langs bilen. Jeg kjente at grillen var varm...» og «... Klokken 23.55 blåste siktede i vår alkometer, noe som gav et utslag på 0,96...» og «... Mistenkte var blodig på høyre hånd over knokene, det var også litt hudavskrapning på høyre hånds knoker». Også opplysninger som gis av aktuell politibetjent kan fremgå av anmeldelsen. Som eksempel nevnes opplysning om at unnlatelse av å etterkomme pålegg vil bli anmeldt. Også hva politibetjenten ikke har gjort, samt begrunnelse for det, kan fremkomme av anmeldelsen.

Videre kan opplysninger, herunder personalia, om fornærmede inngå i anmeldelsen, eksempelvis «... var ikke synlig skadet men hadde vondt på siden av hodet hvor han ble slått», «... Fornærmede var bevisst, snakket tydelig og klarte selv å gå...», «... På veg bort til drosjen, klaget fornærmede over kraftig hodepine. Jeg spurte om hun var kvalm og svimmel, noe hun sa nei til... Kort tid etter dette, segner fornærmede om...», «... Hun har øynene åpne, blunker, men responderer ikke på smerte eller snakk. Puls er jevn og fin...»

Likeså kan opplysninger, herunder personalia om, fra vitner inngå, eksempelvis: «... Hun hadde sett han komme kjørende til huset i beruset tilstand, samt sett at bilen han kjørte var skadet. Hun opplyste å ville forklare seg som vitne.»

Også opplysninger som fremkommer i straksavhør kan inngå i anmeldelsen, herunder hvorvidt avhørte er gjort kjent med sine rettigheter og plikter ved avhør, samt hvorvidt vedkommende er villig til å forklare seg. Som eksempel på opplysninger i straksavhør av fornærmede, nevnes: «... Mistenkte skallet da til fornærmede i ansiktet. Mistenkte traff fornærmede ved høyre side av nesen og på leppa. Fornærmede beskriver det som et «smell» og han blødde ikke som følge av dette, så fornærmede vurderer det til å være «ikke kjempehardt», «Fornærmede hadde ingen synlige skader, men var øm. Fornærmede vil vurdere å oppsøke lege/tannlege i ettertid...», og «... De hadde vært svært kverulerende og frekke mot ordensvaktene på stedet...»

Henvvisning til aktuell straffebestemmelse kan inngå, men det er ikke alltid tilfellet. Der det er aktuelt med flere straffbare forhold, kan de nevnes i anmeldelsen for videre behandling av påtalemyndigheten. Noen ganger er henvisningen noe mangelfull, eksempelvis: «Unnlatt å etterkomme pålegg, (politiloven § 5)». Straffebestemmelsen fremgår her av politiloven § 30. Det er også tilfeller der det kan stilles spørsmål ved det straffebud som anvendes i anmeldelsen. Som eksempel beskrives det i en anmeldelse at en person har skallet til en annen, og fornærmede begjærer gjerningsmannen tiltalt og straffet dette, men anmeldelsen utferdiges kun som ordensforstyrrelse i beruset tilstand, jf. straffeloven 1902 § 350, 2.ledd/straffeloven 2005 § 181, 2.ledd.³⁸²

Øvrig myndighetsutøvelse kan også inngå, eksempelvis: «... mistenkte, ble innbrakt til politistasjonen. Mistenkte ble satt i arrest...», og «... bilen avskiltet og skiltene tatt med inn til politistasjonen...» Og noen ganger fremgår det hvem som har truffet beslutninger om myndighetsutøvelse. I en anmeldelse står det eksempelvis at mistenkte er satt i arrest etter ordre fra operasjonsleder.

³⁸² Det kan ikke utelukkes at fornærmede senere innleverte egen anmeldelse

Omfanget på anmeldelsene varierer mye. Noen skriver veldig kort, og det kommer uttalelser under intervju og observasjon fra enkelte politibetjenter om at det kan føre til at etterforskeren må kalle vedkommende inn til nye avhør. Andre skriver og dokumenterer mer.

I *avhør* av mistenkte kan det fremgå at vedkommende er gjort kjent med saken, sin rett til å la seg bistå av forsvarer, muligheten for redusert straff ved uforbeholden tilståelse, samt hvorvidt vedkommende er villig til å forklare seg. Det kan også fremgå at anmeldte gjøres kjent med at han er anmeldt, eksempelvis: «... Siktede ble gjort kjent med at han var mistenkt for å ha kjørt bil i alkoholpåvirket tilstand...» Eventuell erkjennelse av straffeskyld villighet til å vedta forelegg kan også inngå i anmeldelsen.

I avhør av fornærmede og andre vitner, kan det fremgå at vedkommende er gjort kjent med hva saken gjelder,³⁸³ vitneansvaret, at vedkommende kan ha tiltroperson tilstede ved avhør, sin rett til å nekte å forklare seg³⁸⁴ eller svare på spørsmål som kan utsette vedkommende og dens nærmeste for straff, vesentlig tap av sosialt omdømme eller vesentlig velferdstap,³⁸⁵ ordningen om advokat på det offentliges bekostning og eventuelle muligheter til å få slik dekning. Avslutningsvis fremgår det gjerne hvorvidt vedkommende krever erstatning, samt hvorvidt gjerningsmannen begjæres tiltalt og straffet.³⁸⁶ Det kan også fremgå at vedkommende er gjort kjent med ordningen om statlig voldsoffererstatning, og gitt brosjyre om dette.

Videre kan inngå tidspunkt for start og avslutning på avhøret, navn på politibetjent, tjenestested, saksnummer, type lovbrudd, personalia på den avhørte, hvorvidt vedkommende har noen med seg, at det blir tatt lyd- og videoopptak, varighet og sammendrag av forklaringen. Avhørerens bemerkninger kan fremkomme i parentes, eksempelvis «Hun peker hvor hun har vondt», og «Undertegnede gjorde mistenkte kjent med at jeg ikke festet særlig lit til hennes forklaring. Dette da hun ikke var gammel nok til å komme inn på utestedet, som hadde 20 års aldersgrense. Hun ville derfor ha blitt stoppet i døren, dersom hun hadde forevist eget id kort». Tekst i kursiv kan være tilføyelser og endringer gjort av den avhørte etter gjennomlesning, eksempelvis «Hun krever erstatning for tannlegeutgifter... ny datamaskin... sykehusregning...» Endelig fremgår at avhøret er gjennomlest og vedtatt, samt at det er underskrevet av den avhørte og aktuell politibetjent.

Noen ganger skrives dokumenter som kalles *egenrapporter*. Det kan eksempelvis være at en politibetjent, i tillegg til en anmeldelse, skriver om observasjoner, beslag av førerkort, tilføyelser eller rettelser i en anmeldelse, eller om en hendelse som en annen politibetjent har skrevet anmeldelse på. Også slike inneholder tidspunkt for opprettelse og aktuell hendelse, aktuell politibetjent og tjenestested, saksnummer, og en beskrivelse av hendelsen. I et tilfelle skrives det om siktede at han: «... gikk rundt på... og ropte og snakket til folk han åpenbart ikke kjente... satt seg på en murkant hvor det satt flere andre personer, for meg var det tydelig på deres kroppsspråk at de følge siktetes nærvær som ubehagelig... snakket høyt og gestikulerte med armene... var beruset, det luktet svakt alkohol av ham samt at han snakket usammenhengende og hadde ustødig gange...» og videre «... ropte bak i cellerommet... var... veldig aggressiv mot... gjorde hele tiden aktiv motstand... samtidig som han ropte ukvemsord og bannskap...»

³⁸³ Jf. straffeprosessloven § 232

³⁸⁴ Jf. straffeprosessloven § 232

³⁸⁵ Jf. straffeprosessloven §§ 122 og 123

³⁸⁶ Nå er alle straffbare forhold underlagt offentlig påtale, jf. straffeprosessloven § 62 a

Likeledes viser observasjon og intervjuuttalelser *at pågripelser* dokumenteres i egen rapport. Dokumentstudier viser at rapporten kan omfatte tidspunkt for opprettelse, aktuell politibetjent, saksnummer, tjenestested, tidspunkt og sted for pågripelsen, en beskrivelse av hendelsen som ligger til grunn for pågripelsen, en beskrivelse av pågripelsen og omstendigheter ved denne, samt hvem som har fattet beslutningen. Aktuelle vitner, mistenkte og fornærmende nevnes, og det kan også fremgå at ransaking er gjennomført, og eventuelle funn ved slik. Eventuell utlevering av beslag kan også inngå.

Observasjon og intervjuuttalelser viser også at det ved *ransaking* skrives rapport med samme opplysninger som nevnt ovenfor vedrørende pågripelsesrapport, men da rettet mot ransakingen. Unntak kan gjelde der ransakingen ikke fører til funn.

Når det gjelder hva som står i rapporten som omhandler narkotikaovertrедelser, så viser dokumentstudier at det normalt ikke skrives noe begrunnelsen for skjellig grunn til mistanke.

Observasjon og uttalelser under intervju viser også at det skrives rapport om *beslag*. Dokumentstudier viser at det gjerne opprettes en felles rapport om ransaking og beslag, der ransakingen leder til funn. Også her inngår opplysninger som ovenfor nevnt (eksempelvis tidspunkt, sak og politibetjent), samt hva som er gjort av funn og hvor disse funn er gjort.

Dokumentstudier viser at der det opprettes rapport om pågrepet person, ransaking og beslag, er omfanget av registreringen av faktum naturlig nok mer omfattende enn i registrene. Henvisninger til regelverk er også mer vanlig i slike rapporter.

Det kommer frem at det ikke er rutiner på å rapportere *bruk av makt*, herunder bruk av håndjern, batong og pepperspray.³⁸⁷ Slike metoder registreres normalt ikke, med mindre det skrives anmeldelse, egenrapport, eller rapport om pågrepelse og ransaking. I en anmeldelse kan det eksempelvis fremgå at personen er innbrakt, eller pågrepet, og en beskrivelse av maktanvendelse i den forbindelse, herunder ved inkvirering og i arresten. En politibetjent skriver i en anmeldelse: «... Jeg tok da og førte overkroppen hans framover slik at han ble sittende foroverbøyd...», og en annen politibetjent beskriver i en egenrapport at han så kollegaen «... ta tak i siktede og holdt han fast... siktede ble lagt på magen...» Bruk av håndjern kan beskrives slik: «... Han var påsatt håndjern bak på ryggen...» og «Mistenkte... er lagt i jern». De tilfeller av registrering av bruk av håndjern som jeg har tilgang til, fremgår det ikke hvorfor håndjern er påsatt. Jeg er ikke vitne til tilfeller av bruk av batong eller pepperspray.

Endelig kan **resultatet** i saken, hvem som er **saksbehandler** og **saksbehandlingstid** registreres. I PO kan det eksempelvis fremgå: «avsluttet», «ordnet på stedet», «muntlig pålegg», «sak opprettet», «Utført», og mer konkret: «... bortvist fra sentrum til 08», «Mistenkte er gitt pålegg om å forlate stedet», «To kamerater tok han med seg hjem», «Melder patr(*uljen – mini tilføyelse*) at de har avlevert begge guttene på bopel, og de har snakket med foreldrene», «Vedtok et forelegg på kroner 5000», «Fører kortet ble midl.(*ertidig – min tilføyelse*) beslaglagt på stedet mot bilførers vilje», «gitt advarsel for uforsvarlig kjøring...», eller også «Uten resultat», der søk etter en bil er negativt. I tillegg registreres tidspunktet for hver registrering på saken, når oppdraget er mottatt og avsluttet, det vil si hvor lang tid oppdraget har tatt, samt saksbehandlers identitet. Noen ganger vises det også til

³⁸⁷ Om notoritet ved bruk av håndjern, se Myhrer, 2012, s. 92 flg.

aktuelle lovbestemmelser, eksempelvis, «innsatt etter pl. § 9», «Innsatt i arrest med hjemmel i pol.l § 9», «Han blir anm.(eldt – min tilføyelse) for § 350», «Innsatt etter pl. § 9 eo (etter ordre – min tilføyelse)...» og «... kommer inn med vedkommende. § 9»

Avslutningsvis bemerkes at det i liten grad er skriftlige spor av det skjøn som utøves.

3.7.3.3 Hvor registreres det, og av hvem

Nevnte opplysninger kan registreres i flere system, blant annet PolitiOperativt system (PO), saksbehandlingsregistre som Strasak og BL, der blant annet rapporter om anmeldelse, avhør, pågripelse, ransaking, beslag og egenrapporter føres inn, samt i vakt- og arrestjournaler. Andre system for søk og registrering, er eksempelvis etterretningssystemet (Indicia), forvaltningsregistre (eksempelvis for våpen og vaktvirksomhet), den sentrale straffe- og politiopplysningsregistret (SSP) og BOT (bøtere register), Biltilsynets Autosys (hvor alle registrerte motorkjøretøy og førerkortinnehavere fremgår), Elys (etterlysningsregister) og SIS (Schengen Information system). I tillegg foretas en viss skriftlig dokumentasjon gjennom den enkelte politibetjents egne notater ute på stedet. Diktafon brukes ikke ofte, men det hender at det brukes i forbindelse med korte avhør ute på stedet.³⁸⁸ Noen tjenestebiler har kamerafunksjon som kan brukes for å dokumentere hendelser, eksempelvis i trafikken eller ordinær ordenstjeneste.

PO er det sentrale system for registrering av ordensoppdrag, men dokumentstudier og uttalelser fra aktuelle politibetjenter viser at det som står i PO kan være veldig begrenset.³⁸⁹ Normalt er det bare faktum som registreres, men det hender at det registreres hvilke bestemmelser myndighet utøves i medhold av. Ved registrering settes det inn koder for aktuelle forhold. En politibetjent uttaler: «Det som står i PO er veldig kortfattet», og en annen sier «... det er ikke... detaljert... med mindre... patruljene i ettertid skriver inn litt... For de som sitter og fører inn, de tar bare kortversjonen.»

3.7.3.4 Begrunnelser for og imot notoritet

Observasjon og intervjuuttalelser viser at notoritet kan være **personavhengig**. Noen kan unnlate å melde inn, eller selv foreta registreringer ved innkomst til stasjonen, og noen av de som sitter på operasjonssentralen kan unnlate å registrere det som er meldt inn.³⁹⁰ «Det kommer litt an på hvem som sitter der inne...», forteller en politibetjent. En annen uttrykker seg slik, i forbindelse med at han skulle søke opp en hendelse jeg hadde vært med på å observere: «Ja, hvis de er logget, da». Når det foretas registrering av opplysninger i de ulike system, varierer også omfanget av registreringen. Noen melder inn og skriver inn mye, andre noe mindre. En politibetjent forteller: «... Hvis jeg er ute selv, da holder jeg operasjonsleder oppdatert, hvis det er større ting i alle fall. Spesielt hvis det er oppdrag hvor det kanskje er behov for en innsatsleder, så melder jeg hyppig tilbake. Forventer da at de fører en logg hvor jeg kan bruke tidspunktene senere opp mot rapport hvis jeg tuller bort noe...»

En politibetjent uttrykker skepsis for at den enkelte tjenestemann avgjør hva som i praksis blir dokumentert: «... der... går det på yrkesmoralen, etikken,...». Han forsetter: «... selv om man har en

³⁸⁸ Etter dette er det som tidligere nevnt innført en ordning som omtales som PPS (politiarbeid på stedet). Dette innebærer fokus på å gjennomføre avhør på stedet ved bruk av diktafon eller telefon med opptaksmulighet

³⁸⁹ Noe av det samme finner Finstad, se Finstad, 2013, s. 35 s. 62-66. Om kommunikasjonen mellom de som sitter inne og de som er ute, se Holgersson, 2007, s. 65, s. 183 og s. 260

³⁹⁰ Heivoll finner det samme, se Heivoll, 2017, s. 334 flg. Det samme gjelder Finstad, se Finstad, 2013, s. 64-65

som er mistenkt eller siktet, så skal jeg også få med ting som kommer den personen til gode. Og ikke bare sånn ensretting på det. Derfor er det viktig å få med både forklaringen til fornærmede, den personen og vitner...»

Gjennom spesielt intervjuuttalelser oppgir politibetjentene en rekke begrunnelser for og imot notoritet. Et formål med å foreta registreringer av opplysninger, eksempelvis i PO, er å **danne et grunnlag for senere utferdigelse av anmeldelse, eller andre rapporter**. Ikke sjelden er det slik at politibetjentene må vente med å skrive rapport til neste vakt, hvilket gjør PO spesielt egnet til å holde rede på hva som er gjort til hvilket tidspunkt. Slik ryddighet anses som viktig for at det skal være greit for andre å jobbe videre med saken.

Normalt opplever politibetjentene det slik at det som registreres i PO er tilstrekkelig i forhold til å gjenspeile situasjonen, forutsatt at utferdigelse av anmeldelse skjer rimelig raskt. En politibetjent forteller at når han skriver anmeldelser, så «tenker jeg at jeg må dokumentere fra meldingen kom inn... Mitt mål der er... å få skrevet kronologisk hvordan ting har skjedd... jeg prøver å skrive alt mulig, for da har jeg tømt meg for de opplysningene som jeg har, og da får juristen eller etterforskning ta videre...»

Nok et formål med å registrere i PO er tanken på **fremtidige hendelser**. Registrering i PO har både en kortsiktig og en langsiktig verdi. Den kortsiktige verdien er i form av at andre patruljer kan få informasjon eksempelvis om et pålegg fra operasjonssentralen, slik at de kan følge opp eventuelle brudd på pålegget som de blir oppmerksomme på. En politibetjent forteller at ved påtreff av personer det er aktuelt å benytte inngrep mot: «... så er det greit å vite at denne personen har allerede gjort seg fortjent til et muntlig pålegg, eller advarsel... Så er det med på å gi et bilde av... personen, når man da skal ta en ny vurdering og avgjørelse, hva kan man gripe inn med...» Med langsiktig verdi menes at forholdet ved å være registrert på vedkommende, dermed er søkbart ved eventuelt senere behov, eksempelvis i forbindelse med at politiet ved en senere anledning påtreffer vedkommende i en situasjon der det er nødvendig med politiets inngripen. En slik historikk tas med i vurderingsgrunnlaget, og anses nyttig, ved avgjørelsen av hva som nå skal gjøres med vedkommende. En politibetjent forteller at: «... vi har... blitt veldig mye flinkere til å få... i loggen... at vi... har gitt vedkommende pålegg... fordi... vi skal kunne gå inn og bruke det hvis vi treffer på vedkommende senere...»

I følge politibetjentenes uttalelser kan registrerte opplysninger også få **betydning i andre henseender**, eksempelvis ved oppfølging av forvaltningssaker. Registreringer av voldsutøvelse kan eksempelvis ha betydning ved vurderingen av hvorvidt person skal fratras sin våpentillatelse, eller få avslag på sin våpensøknad.

Notoritet kan også begrunnes i at det kan bli behov for aktuelle opplysninger ved eventuell **rettsbehandling eller klagebehandling**, hvor det kan bli spørsmål om grunnlaget for aktuelle inngrep. Ikke sjelden går det lang tid fra en hendelse har skjedd til eventuell klage avgjøres, eller sak ender opp for retten. Uten dokumentasjon, eller ved mangelfull dokumentasjon, kan det bli vanskelig å klarlegge hva som skjedde. For politibetjentene, som over tid håndterer mange likeartede situasjoner, kan det være vanskelig, eller umulig, å huske tilbake konkret hva som skjedde. En politibetjent uttaler om dette: «... det er... veldig viktig å ha notoritet på det vi gjør... nå tenker man... at man ikke kan drive med... muntlig pålegg... det her... kan ende opp i retten... da har man lært seg å

tenke hva trenger jeg av informasjon her, hva trenger jeg å dokumentere for at denne saken skal føre frem.»

Et siste argument for notoritet er en form for **styrt skjønn**, ved at det er gitt beskjed om skjerpede krav til registrering. En politibetjent sier det slik: «... det er blitt veldig mye mer fokus på disse tingene... de første årene jeg jobbet, så... kom vi over en beruset person som ikke var i stand til å ta vare på seg selv og måtte innbringes, så var det nok i større grad... «vi kommer inn med en person, han er full». Mens i dag er det mer krav om... at vi går inn på hvilket grunnlag er det vi innbringer ham. At det er paragraf 9, og at vilkåret er at han er beruset og ikke er i stand til å ta vare på seg selv... Det er mer bevissthet rundt det i dag... dette med hjemmelsgrunnlaget...»

Et sentralt argument mot å foreta registrering av myndighetsutøvelse er at **forholdet ikke er alvorlig nok**. Er det snakk om et bagatellmessig forhold, som blir korrigert uten noen større forføyning, så kan melding inn til operasjonssentralen gjerne unnlates. Som eksempel nevnes at en person aksepterer et pålegg om å tømme ut øl og ikke drikke av den.

Dernest kan manglende notoritet begrunnes i at det **tar tid** å foreta registrering. Mangel på tid til å foreta innmeldinger eller registreringer selv, og tanker om å skjerme operasjonssentralen fra å måtte registrere mindre hendelser når det antas at de har mye å gjøre, trekkes frem som eksempler. En politibetjent uttrykker det slik at det neppe vil lede til trampeklapp inne på operasjonssentralen dersom man ber om å få loggført at en person, som har urinert på offentlig sted, ikke blir anmeldt, men kun får en advarsel.

At det er **begrenset behov for registrering** kan også forklare manglende registrering. På en liten plass, hvor det kanskje bare er en patrulje på vakt, anses det kanskje ikke nødvendig å registrere pålegget, ettersom patruljen vil vite hvem som har fått pålegg, og kan følge det opp om det ikke etterleves.

Registrering og utferdigelse av rapport over ransaket person kan unnlates fordi **ransakingen ikke fører til funn**.

Manglende beskrivelse av hvorfor det anses å foreligge skjellig grunn til mistanke, begrunnes i **hensynet til etterforskningen**. Men det kommer også frem at aktuell politibetjent kan ha problemer med å huske grunnlaget når han eller hun senere skal forklare seg om hendelsen.

3.7.4 Politibetjentenes praksis sett i lys av rettslige rammer – notoritet

Som nevnt ovenfor begrenses analysen til politisære inngrep og straffeforfølgning, herunder anmeldelse, pågrep, ransaking og beslag.

Selv om utgangspunktet er at enkeltvedtak skal være skriftlige, jf. forvaltningsloven § 23, viser det empiriske materialet at det på langt nær er notoritet ved alle politisære inngrep som er bestemmende for folks rettigheter eller plikter. Vel kan det være særlig byrdefullt å skriftliggjøre beslutninger ute på stedet, men der politiet har tid og anledning ute på stedet til å nedfelle vedtak, skal det gjøres. Spesielt dersom det er snakk om inngripende vedtak, eksempelvis geografiske og tidsmessige begrensninger i bevegelsesfriheten gjennom bortvisningspålegg for større områder over lengre tid. Uansett vil kravet til notoritet gjeninntre så snart politibetjentene er inne på stasjonen igjen. Manglende registrering av pålegg og innbringelser er dermed i strid med lovens krav til notoritet.

Dette reduserer så vel partens mulighet for overprøving, som politiets effektivitet i forhold til å kunne følge opp det som tidligere er gjort.

Når det derimot gjelder straffeforfølgende inngrep, er notoriteten adskillig bedre. Anmeldelser som mottas, nedtegnes skriftlig, jf. straffeprosessloven § 223, men det er tilfeller der personer som kontakter politiet for å fortelle om det de mener er et straffbart forhold, blir bedt om å komme og anmelde forholdet over helgen. Ressurshensyn vil her være saklig å tillegge vekt, slik at forfølgelse av mindre alvorlige lovbrudd kan prioriteres ned når behovet for å håndtere ordensoppdrag må anses å være større.

Når det gjelder anmeldelser opprettet av aktuelle politibetjenter, skjer også dette skriftlig. Men som det vil fremkomme av kapitlet om anmeldelse og annen forfølgelse, er det en rekke antatt straffbare forhold politibetjentene blir oppmerksomme på som ikke anmeldes. Man kunne tenke seg at dette strider mot kravet i politiinstruksen § 7-6, 1.ledd og 2.ledd om henholdsvis å varsle politimyndighet eller foresatte, men det er lagt til grunn at politiet har anledning til å la bagatellmessige lovbrudd passere med en advarsel, jf. opportunitetsprinsippet.³⁹¹

Ved relativt bagatellmessige lovbrudd, er anmeldelsen gjerne det eneste dokumentet som ligger til grunn for et forelegg, jf. påtaleinstruksen § 7-5, 4.ledd. Derfor er det i et rettssikkerhetsperspektiv sentralt at nødvendige opplysninger fremgår.

At avhør nedfelles skriftlig, samsvarer med straffeprosessloven § 230, 5.ledd, hvor det heter at forklaringen mistenkte, vitner og sakkyndige avgir, skal skrives ned. Likeledes samsvarer det med straffeprosessloven § 199, 2.ledd, når det ved ransaking skrives rapport. Praksisen med ikke å utferdige rapport ved ransaking som ikke fører til funn, strider imidlertid klart mot lovens ordning. Politiet blir også kritisert for ikke å ha skrevet rapport om ransaking av person,³⁹² samt for mangelfull dokumentasjon av grunnlag for beslutninger som er tatt, hvem som har besluttet, og ansvarsforhold for slike.³⁹³ Begrepet «skal» i straffeprosessloven § 199 indikerer at det her ikke er anledning til å utøve skjønn. Riksadvokaten påpeker da også at det må påses at det er notoritet over hva som er foretatt under etterforskningen, selv om straffesak ikke opprettes.³⁹⁴ I dette ligger viktigheten av å utferdige rapport også ved ransakinger som ikke leder til funn.

At det skrives rapport om beslag, med opplysninger om hva som er gjort av funn og hvor disse funn er gjort, samsvarer godt med straffeprosessloven § 207, 1.ledd, hvor det sies at beslaglagte ting skal opptegnes nøyaktig og merkes på en slik måte at forveksling unngås.

Politirapporten er for øvrig et meget sentralt dokument, og dens bevismessige status er blitt styrket, jf. straffeprosessloven §§ 290 og 296, 2.ledd. God dokumentasjon er en forutsetning for rekonstruering og forståelse av hva som kan ha skjedd. At politibetjentene skjønner at deres dokumentasjon danner grunnlaget for påtalemyndighetens og domstolens videre behandling av

³⁹¹ Se mer om dette i kapitlet om anmeldelse og annen forfølgelse

³⁹² Spesialenheten 2008 Sak nr. 2. Ref. nr. 10143690, og Spesialenheten 2013 Sak nr. 13. Ref. nr. 513/12-123, Spesialenheten 2013 Sak nr. 9. Ref. nr. 824/11-123

³⁹³ Spesialenheten 2007 Sak nr. 11. Ref. nr. 060742, Spesialenheten 2013 Sak nr. 26. Ref. nr. 847/12-123

³⁹⁴ RA-1999-3, del II, punkt 2

saken, samt forsvarers og bistandsadvokats muligheter til å ivareta sine klienters interesser, er av avgjørende betydning for rettssikkerheten. Derfor er det problematisk det eksempelvis ikke finnes skriftlig dokumentasjon på skjellig grunn til mistanke. Hensynet til etterforskningen kan ivaretas på annet vis, blant annet ved å holde tilbake opplysninger/dokumenter eller pålegge mottakere taushetsplikt, jf. straffeprosessloven § 242, 1. og 2.ledd.

Bruk av makt, herunder bruk av håndjern, batong og pepperspray, representerer inngrep mot den enkeltes legeme/kropp. Dette er handlinger som ellers er straffbare, jf. straffeloven 1902 §§ 228 flg./straffeloven §§ 271 flg. Det kan derfor ikke være tvil om at slike inngrep må skriftliggjøres, jf. forvaltningsloven § 23. Mangelen på registrering av slike kan også anses å stride mot politiinstruksen § 3-2, 6.ledd. Her fremgår det at dersom politiets bruk av makt medfører skade på person eller eiendom, eller situasjonen tilsier at det kan bli klaget over politiets handlemåte, skal vedkommende politimann innrapportere forholdet til sin foresatte umiddelbart. Det sies videre at denne rapporteringen bør være skriftlig.³⁹⁵

3.8 Kort oppsummering av funnene

Ved utvelgelse og utredning av faktum har politibetjentene fokus på avvik og det som kan tyde på at ordensforstyrrelser, farlige situasjoner eller lovbrudd kan oppstå. Et slikt blikk faller sammen med politiets oppgaver, og anses følgelig som saklig. Det uttrykkes bevissthet om hva som kan påvirke tilgangen til faktum, herunder momenter som kan snevre inn politibetjentens blikk, vurderingsevne og objektivitet. Utvelgelsen av faktum og saksutredningen synes i all hovedsak å svare til kravet om forsvarlig saksbehandling og effektivitet. Det kommer imidlertid frem at forventninger om at saksbehandlingen kan bli overprøvd kan lede til at saken utredes grundigere. Det samme gjelder ved inngrep overfor personer som anses som ressurssterke. Dette kan representere en forskjellsbehandling. Det er sakens alvorlighet og midlenes inngripende karakter som bør begrunne en grundigere utredning, og ikke alene hvem saksbehandlingen angår eller hvorvidt saksbehandlingen kan bli overprøvd.

Det er et klart funn at informasjon og begrunnelse gis til aktuell person ved inngripen, valg av midler, makt og håndjern og kan også omhandle varigheten av disse. Også pålegg begrunnes, selv om det ikke er plikt til det. Å gi informasjon og begrunnelse øker forutberegneligheten for den hvis inngripen rettes mot. Det empiriske materialet viser også at informasjon og begrunnelse øker effektiviteten, da de fleste retter seg etter politiets inngripen når de får informasjon om, og begrunnelse for, denne.

Graden av notoritet viser seg å være varierende. Inngrep etter politiloven registreres i langt mindre grad enn inngrep etter straffeprosessloven. Det skrives eksempelvis ikke rapport ved innbringelse og vitasjon, til forskjell fra ved pågrepelse og ransaking. Der inngripen registreres, kan beskrivelsen av grunnlaget for denne være svært mangelfull. Utferdiges anmeldelse, kan likevel polisier inngripen omtales. Det mangler notoritet på bruk av makt, håndjern, batong og pepperspray,³⁹⁶ men også her kan slike metoder fremgå av en eventuell anmeldelse eller rapport om pågrepet eller ransaket person. Hvilken registrering som foretas synes å være personavhengig, både i forhold til hva den enkelte politibetjent melder inn til operasjonssentralene eller selv registrerer, og i forhold til hva de

³⁹⁵ Om notoritet ved bruk av håndjern, se Myhrer, 2012, s. 92 flg.

³⁹⁶ Jeg er ikke vitne til at det anvendes batong eller pepperspray, men uttalelser fra politibetjenter viser at det ikke er rutine på å skriftliggjøre slik bruk

som sitter inne på operasjonssentralen registrerer. Det hender ikke sjelden at inngrep ikke registreres i det hele tatt. Det er også liten grad av skriftlige spor av det skjønnet som utøves. Mangelen på notoritet begrenser muligheten for overprøving, samt politiets effektivitet.

Kapittel 4: Inngripen og gjennomføring

4.1 Innledning

4.1.1 Politiets ordensfunksjon

Som nevnt i innledningskapitlet, punkt 1.1.5.2, finnes det ikke noen entydig definisjon av ordenstjeneste, men flere av oppgavene som fremgår av politiloven § 2 kan inngå i slik tjeneste. Ordensfunksjonen er mangefasettert, og omfatter ulike oppgaver som å beskytte person, eiendom og fellesgoder og verne om all lovlig virksomhet, opprettholde den offentlige orden og sikkerhet, verne mot alt som truer den alminnelige tryggheten i samfunnet, forebygge kriminalitet og andre krenkelser av den offentlige orden og sikkerhet, avdekke og stanse kriminell virksomhet, samt yte borgerne hjelp i faresituasjoner, jf. bestemmelsens nr. 1 – 4.

De rettslige rammer som er aktuelle i forhold til spørsmålet om inngripen og gjennomføring fremkommer i all hovedsak av politiloven, herunder prinsippene om nødvendighet (herunder lempeligste middel som er tilstrekkelig og hensiktsmessig), forholdsmessighet og forsvarlighet (ved makt). I tillegg kommer prinsippene om legalitet, saklighet, likhet og objektivitet. Nedenfor redegjøres det for aktuelle bestemmelser i politiloven knyttet til ulike vurderingstema. Prinsippene er i all hovedsak redegjort for i innledningskapitlet, punkt 1.3.3 og 1.3.4. Dette danner grunnlag for drøftelsen av hvorvidt de momenter politibetjentene kan tillegge vekt ved de ulike vurderingstema harmonerer eller avviker fra de rettslige rammer.

4.1.2 Formålet med kapitlet

Formålet med dette kapitlet er å redegjøre for

- sentrale rettslige rammer for skjønnsutøvelsen vedrørende valg om
 - inngripen i en situasjon (vurderingstema I)
 - bruk av middel/tiltak³⁹⁷ (vurderingstema II)
 - eksponering av den person inngrep rettes mot (vurderingstema III)
 - maktanvendelse (vurderingstema IV)
 - bruk av håndjern (vurderingstema V)
 - varighet av inngripen (vurderingstema VI)
- hvilke momenter politibetjentene kan tillegge vekt når de tar stilling til
 - hvorvidt det gripes inn i en situasjon (vurderingstema I)
 - hvilket middel/tiltak som benyttes (vurderingstema II)
 - hvorvidt personen inngripen rettes mot eksponeres (vurderingstema III)
 - hvorvidt makt anvendes (vurderingstema IV)
 - hvorvidt håndjern anvendes (vurderingstema V)
 - hvor lenge inngripenen varer (vurderingstema VI)
- samt belyse politibetjentenes praksis ved hjelp av nevnte rettslige rammer

³⁹⁷ Med middel og tiltak menes det samme. Begrepene vil brukes om hverandre, men hovedsakelig brukes middel

I kapitlet om saksbehandling, punkt 3.2.3, redegjøres det for hvilke skjønnsmessige vurderinger politibetjentene kan foreta under saksutredningen, knyttet til hvilke steder de oppsøker, hva de ser etter og på hvilken måte faktum samles inn, tanker bak hvordan faktum samles inn, samt for forhold som kan virke inn på faktuminnsamlingen. I herværende kapittel redegjøres det for momenter politibetjentene kan tillegge vekt ved beslutningen om ulike former for myndighetsutøvelse. Gjennom disse momentene synliggjøres ytterligere hvilken informasjon politibetjentene anser som relevant ved aktuell beslutning.

De momentene politibetjentene kan tillegge vekt ved skjønnsutøvelsen, eller som kan påvirke denne, kan deles inn i forhold som har med situasjonen, personen og politiet å gjøre. Drøftelsen av hvordan de momenter politibetjentene kan tillegge vekt forholder seg til de rettslige rammer følger samme inndeling.

Alle former for skjønn er aktuelle innenfor de nevnte vurderingstema. Faktumskjønnnet omfatter politibetjentenes fortløpende vurderinger av den faktiske situasjon, opp mot beviskrav og antakelser om videre utvikling. Det lovbundne skjønn omhandler politibetjentenes forståelse av skjønnsmessige begrep i hjemmelsgrunnlaget, eksempelvis hva som ligger i begrep som «forstyrrelse av den offentlige ro og orden», «nødvendighet» og «forholdsmessighet». Det diskresjonære skjønn omfatter politibetjentenes vurderinger av hvorvidt tildelt myndighet benyttes eller ikke, og i så fall på hvilken måte, «kan»-skjønnnet. «Kan»-skjønnnet handler i stor grad om hva som anses hensiktsmessig. Alle vurderingstema som er nevnt inneholder slike hensiktsmessighetsvurderinger.

4.1.3 Rettssikkerhet som omdreiningspunkt

De skjønnsmessige vurderinger som foretas når det tas stilling til spørsmålet om inngripen, valg av middel, eksponering, maktanvendelse og varighet av inngripen, faller inn under politiets forebyggende og håndhevende virksomhet, jf. politiloven § 1, 2.ledd. De ulikeartede oppgaver, og det skjønnsmessige innslag i bestemmelsene som regulerer politiets inngripen, kan føre til bekymring om at politibetjentes praksis varierer mye.

Å bli utsatt for myndighetsutøvelse i form av nevnte beslutninger er integritetskrenkende. Som eksempler nevnes at bevegelsesfriheten begrenses gjennom pålegg om å holde seg unna et område, friheten begrenses gjennom innbringelse, og legemets/kroppens integritet krenkes gjennom maktanvendelse. Enhver er beskyttet mot at slikt skjer uhjemlet, jf. Grunnloven § 113 og EMK artikkel 8 nr. 2. EMK artikkel 5 verner borgerne mot å bli berøvet retten til å bevege seg fritt, og Grunnloven § 94, 1.ledd setter forbud mot at noen berøves friheten uten i lovbestemte tilfeller og på den måte som lovene foreskriver. Retten til frihet er også beskyttet gjennom reglene om straffansvar ved frihetsberøvelse, jf. straffeloven 1902 § 223/straffeloven 2005 §§ 254 flg. og 117. Retten til ikke å bli utsatt for ulovlig ransaking er beskyttet gjennom straffeloven 1902 § 116/straffeloven 2005 § 173, og EMK artikkel 8. Generelt gjelder at politiets inngrep må være nødvendig og forholdsmessig, jf. politiloven § 6, 2.ledd. Enhver er beskyttet mot myndighetenes bruk av unødvendig eller uforsvarlig makt, jf. politiloven § 6, 2. og 4.ledd og straffeloven 1902 §§ 228 flg./straffeloven 2005 §§ 271 flg. Nødvergebestemmelsen i straffeloven 1902 § 48, 3.ledd/straffeloven 2005 § 18, 2.ledd kan likevel åpne for straffrihet ut over de grenser politiloven § 6, 2. og 4.ledd setter, jf. Rt. 2007 s. 1172. EMK artikkel 8³⁹⁸ beskytter privatlivet, mens artikkel 3 gir beskyttelse mot tortur, umenneskelig eller

³⁹⁸ Privatliv omfatter fysisk integritet, jf. Eirik Bjørge m fl, Norsk lovkommentar, note 69 til EMK artikkel 8, siste hovedrevisjon 06.06.2017

nedverdiggende behandling eller straff. Unødvendig eksponering kan under visse omstendigheter rammes av forbudet mot nedverdiggende behandling.³⁹⁹ I tillegg kommer reglene om tjenestefeil i straffeloven 1902 § 325/straffeloven 2005 § 171. Kravene om nødvendighet, forholdsmessighet og forsvarlighet samsvarer med EMKs krav om at inngrep i de friheter og rettigheter konvensjonen gir, må være nødvendig i et «demokratisk samfunn» eller lignende for å være lovlige.⁴⁰⁰

I et rettssikkerhetsperspektiv er det sentralt at de hensyn som tillegges vekt ved avgjørelsen om inngripen, valg av middel, eksponering, makt og varighet av inngripen svarer til de rettslige rammer. Politibetjentenes vurderinger vedrørende valg av middel, makt og håndjern fremstår i denne sammenhengen som mest interessant, hensett potensialet for både omfang og intensitet av slikt. Disse vurderingstema behandles derfor grundigere enn de øvrige.

4.1.4 Avgrensninger

Ut over de avgrensninger som fremkommer i innledningskapitlet punkt 1.1.6, er jeg av sikkerhetsmessige årsaker ikke med på oppdrag der det er bevæpning.

Det empiriske materialet inneholder hovedsakelig situasjoner som reguleres av politiloven §§ 7 - 13, samt regelverk gitt i medhold av politiloven, men situasjoner som reguleres av straffeprosesslovens tvangsmidler og vegtrafikklovens inngrepsbestemmelser berøres også.

4.1.5 Veien videre

Ovenfor er det redegjort kort for politiets ordensfunksjon, samt rettssikkerhetsmessige aspekter ved inngripen, valg av middel og gjennomføring, herunder spørsmål tilknyttet eksponering, makt, bruk av håndjern og varighet av inngripen. Nedenfor redegjøres det først for rettslige rammer for inngripen, politibetjentenes praksis vedrørende inngripen, samt en drøftelse av praksis sett i lys av de rettslige rammer, se punkt 4.2. Deretter foretas noen avsluttende betraktninger. Samme inndeling og fremdrift følges vedrørende spørsmålene om valg av middel, punkt 4.3, eksponering, punkt 4.4, bruk av makt, punkt 4.5, bruk av håndjern, punkt 4.6 og varighet av aktuell inngripen, punkt 4.7. Momentene politibetjentene kan tillegge vekt ved sine skjønnsmessige vurderinger, kan deles inn i forhold som har med situasjonen, personen aktuell inngripen rettes mot, og politiet å gjøre. Alle vurderingstema følger denne inndelingen. Avslutningsvis, under punkt 4.8, foretas en oppsummering av de funn som er gjort, samt en avsluttende drøftelse av disse.

4.2 Vurderingstema I - inngripen

4.2.1 Rettslige rammer for inngripen

Politiets anledning til å gripe inn overfor borgerne er situasjonsbestemt. Det er tilfeller der politiet **kan** gripe inn, det vil si at de kan velge å la det være. Valgfriheten det her åpnes for, omtales som opportunitetsprinsippet, hvilket er behandlet i innledningskapitlet punkt 1.3.4. Og det er situasjoner der politiet **skal** gripe inn, dels fordi det er uttrykkelig bestemt eller underforstått i spesielle

³⁹⁹ Myhrer, 2012, s. 153 flg.

⁴⁰⁰ Se Fredriksen, 2015, s. 71-72

bestemmelser i politiloven og politiinstruksen, og dels som følge av generelle bestemmelser som gjelder alle og enhver.⁴⁰¹ Også handleplikten er behandlet under punkt 1.3.4 i innledningskapitlet.

I hvilke situasjoner, det vil si når, politiet **kan** gripe inn polisært, er i hovedsak regulert av politiloven § 7, 1.ledd, 8, 1.ledd, 9, 1.ledd, 10, 12, 1.ledd og 13, 1. – 3.ledd. De situasjoner som er nevnt i politiloven § 7, 1.ledd er til dels gjentatt og til dels mer utdypende angitt i de påfølgende bestemmelsene §§ 8 - 13. Det empiriske materialet inneholder hovedsakelig situasjoner som nevnt i politiloven §§ 7 - 10, og hovedfokus er derfor på disse. Likevel vil også situasjoner omhandlet i politiloven §§ 12 og 13, samt straffeprosessloven og vegtrafikkloven berøres i noen grad.

Politiet kan ifølge politiloven § 7, 1.ledd nr. 1, gripe inn for å stanse forstyrrelser av den offentlige ro og orden, eller når omstendighetene gir grunn til frykt for slike forstyrrelser. Formålet med inngripen er følgelig å gjenopprette og opprettholde den offentlige ro og orden. Som rettslig begrep, er «ro og orden» tids-, steds- og situasjonsbetinget. Innholdet bestemmes av de regler som gjelder til enhver tid, herunder sedvaner og allment aksepterte adferdsnormer av sosial og moralsk karakter.⁴⁰² Det er snakk om en objektiv norm, hvilket betyr at det er gjennomsnittsborgerens toleransegrense som skal legges til grunn, og ikke hva den enkelte politibetjent opplever som forstyrrende, ubekvent eller krenkende.⁴⁰³ For at det skal være adgang til å iverksette forebyggende politiingrep må det være en konkret og nærliggende risiko for forstyrrelser av ro og orden, jf. formuleringen «grunn til frykt». Forstyrrelsen eller krenkelsen må fremstå som en rimelig mulighet, og frykten må kunne forankres i objektive, etterprøvbare omstendigheter.⁴⁰⁴ Det er krav om at forstyrrelsene ikke skal ligge for langt frem i tid, og hensynet til borgernes handlefrihet tilsier at det bør vises tilbakeholdenhet med å gripe inn preventivt der det ikke er snakk om vesentlige forstyrrelser av ro og orden.⁴⁰⁵

Den offentlige ro og orden er knyttet til offentlig sted, hvilket er et sted bestemt for alminnelig ferdsel eller et sted der allmennheten ferdes, jf. straffeloven 1902 § 7, 1.ledd/straffeloven 2005 § 10, 1.ledd. Straffelovens bestemmelse om ordensforstyrrelser anvender uttrykket «alminnelig fred og orden», jf. straffeloven 1902 § 350, 1.ledd bokstav a/straffeloven 2005 § 181, 1.ledd bokstav a. Det legges til grunn at «ro» i politilovens forstand må tolkes utvidende, slik at det er sammenfall mellom det straffbare og det som kan lede til inngrep etter politiloven.⁴⁰⁶ Tid og sted for datainnsamlingen er som nevnt kvelds- og nattestid i helgene på offentlig sted. På disse tidspunkt vil terskelen for når det kan gripes inn naturlig være noe høyere enn på dagtid.

Dernest kan det gripes inn for å ivareta enkeltpersoners eller allmennhetens sikkerhet, jf. politiloven § 7, 1.ledd nr. 2. Truende for sikkerheten kan være situasjoner skapt av mennesker og naturen, eksempelvis ras eller uvær. Der det blir snakk om å iverksette inngrep for å ivareta folks sikkerhet, må det foreligge en kvalifisert risiko for at noen skal kunne bli skadet. Det er også krav om at den

⁴⁰¹ Eksempelvis har politiet plikt til å hjelpe syke i medhold av politiloven § 12. Som andre, har også politiet plikt til å avverge nærmere angitte grove lovbrudd og deres følger, jf. straffeloven 1902 § 139/straffeloven 2005 § 196, samt hjelpe noen som er i øyensynlig og overhengende livsfare, jf. straffeloven 1902 § 387/ straffeloven 2005 § 287

⁴⁰² Auglend, Mæland, 2016, s. 400

⁴⁰³ Ot.prp. nr.22 (1994-1995) s. 60-61

⁴⁰⁴ Auglend, Mæland, 2016, s. 746

⁴⁰⁵ Ot.prp. nr.22 (1994-1995), s. 60-61

⁴⁰⁶ Fredriksen, 2015, s. 367

mulige skade normalt må ha et visst omfang. Jo større gode som er truet, desto mindre trenger risikoen å være. Gjennom inngripen kan situasjon, risiko og farepotensiale avklares og håndteres, slik at forholdet kommer under kontroll. Sikkerhetstrusler som er fremkalt av den som trues, kan også berettigede inngrep, eksempelvis for å hindre noen i å ta sitt eget liv.⁴⁰⁷

Endelig kan politiet etter politiloven § 7, 1.ledd nr. 3 gripe inn for å avverge eller stanse lovbrudd, det vil si situasjoner der lovbrudd er nært forestående eller pågår.⁴⁰⁸ Formålet er dels å forhindre ulovlig virksomhet, dels å få den til å opphøre. Det fremgår også av politiinstruksen § 10-2 at en politibetjent som treffer noen i ferd med å utføre en straffbar handling, plikter å gripe inn uten opphold for å stanse handlingen eller hindre at den blir gjentatt. For avverging må det, også her, foreligge en konkret og nærliggende risiko for lovbrudd. Med lovbrudd menes brudd på straffebud objektivt sett, hvilket innebærer at det for inngrep ikke er krav om at de øvrige straffbarhetsvilkår er oppfylt.⁴⁰⁹ Ved vurderingen av hvorvidt det skal gripes inn, jf. formuleringen «kan», må det legges vekt på lovbruddets grovhet og den krenkede interessenes art. Politiet bør ikke gripe inn overfor ethvert straffbart forhold. Bagatellmessige trafikkforseelser bør eksempelvis kunne passere. For øvrig kan påtalereglene gi veiledning.⁴¹⁰

Alle disse situasjonene svarer til politiets oppgaver, nevnt i politiloven § 2, punkt 1 – 4. En situasjon kan falle inn under alle tre punktene i politiloven § 7, 1.ledd. En overstadig beruset person som på offentlig sted opptre høyrøstet og truer andre med voldsutøvelse, kan anses å forårsake en ordensforstyrrelse, jf. nr. 1, være til fare for noens sikkerhet, jf. nr. 2, og begå et lovbrudd, jf. nr. 3, da ordensforstyrrelser og trusler er straffbare, jf. henholdsvis straffeloven 1902 § 350/straffeloven 2005 § 181 og straffeloven 1902 § 227/straffeloven 2005 § 263.

Politoloven § 8, 1.ledd nr. 1 omhandler situasjoner der en person på offentlig sted forstyrrer ro og orden eller lovlig ferdsel. I politiloven § 8, 1.ledd nr. 2, er situasjonen at en person ikke etterkommer politiets pålegg om å fjerne seg fra offentlig sted, og omstendighetene gir skjellig grunn til å frykte for forstyrrelser av den alminnelige ro og orden eller den lovlige ferdsel. I skjellig grunn ligger et krav om overvekt av sannsynlighet. Disse situasjonene sammenfaller med situasjonene nevnt i politiloven § 7, 1.ledd nr. 1. I politiloven § 8, 1.ledd nr. 3, er situasjonen at en person nekter å oppgi personalia⁴¹¹ når politiet forlanger det, eller gir slike opplysninger som det er grunn til å tvile på riktigheten av, jf. nr. 3. Ikke å oppgi identitet, eller oppgi falsk identitet, er straffbart, jf. straffeloven 1902 § 333/straffeloven 2005 § 162. Det er altså snakk om lovbrudd, og situasjonen sammenfaller dermed med politiloven § 7, 1.ledd nr. 3. I politiloven § 8, 1.ledd nr. 4, omhandles situasjoner der personer påtreffes på et sted hvor det umiddelbart forut antas å være begått en forbrytelse.⁴¹² Det kreves ikke

⁴⁰⁷ Ot.prp. nr. 22 (1994-1995), s. 61

⁴⁰⁸ Forfølgelse av straffbare forhold behandles ikke her. Dette reguleres av straffeprosessloven, og behandles i kapitlet om saksbehandling og kvalitetssikring vedrørende bevisvurdering, samt i kapitlet om anmeldelse og andre reaksjoner vedrørende anmeldelse og iverksetting av etterforskning.

⁴⁰⁹ Det er følgelig ikke nødvendig på dette tidspunktet å ta stilling til spørsmål om straffrihetsgrunner, skyld eller tilregnelighet

⁴¹⁰ Ot.prp. nr.22 (1994-1995), del V, kommentarer til politiloven § 7, 1.ledd nr 3. Med straffeloven 2005 ble påtalereglene endret, og reguleres nå av straffeprosessloven § 62 a. Hovedregelen er offentlig påtale, men påtale kan unnlates der strafferammen er to år eller lavere og allmenne hensyn ikke tilsier påtale.

⁴¹¹ Navn, fødselsdato, fødselsår, stilling og bopel

⁴¹² Skillet mellom forseelser og forbrytelser er opphevet med straffeloven av 2005. I straffeloven av 1902 var en forbrytelse definert som en straffbar handling som omtalt i lovens del II, og i andre lover der strafferammen var på fengsel i over tre måneder, jf. straffeloven 1902 § 2, 2.ledd

sannsynlighetsovervekt, men det må være noe objektivt i situasjonen som tilsier at en hendelse som nevnt har skjedd.⁴¹³ Bestemmelsen skal primært dekke etterforskningsmessige behov, og faller ikke sammen med situasjonene nevnt i politiloven § 7, 1.ledd.⁴¹⁴

I politiloven § 9, 1.ledd er det snakk om situasjoner der en person på grunn av beruselse forstyrrer den offentlige ro og orden, eller lovlige ferdsel, forulemper andre eller volder fare for seg selv eller andre. Beruselsen må kunne konstateres gjennom objektivt verifiserbare forhold, der omstendigheter knyttet til personen og dennes adferd gir nødvendige holdepunkter for vurderingen.⁴¹⁵ Disse situasjonene faller sammen med situasjoner omhandlet i politiloven § 7, 1.ledd nr. 1 - 3.

Politiloven § 10, 1.ledd omhandler situasjoner av samme art som nevnt i politiloven § 8, 1.ledd nr. 3, det vil si der personer nekter å oppgi personopplysninger, eller oppgir slike som det er grunn til å mistenke at er falske. Slik opptreden er straffbar, jf. straffeloven 1902 § 333/straffeloven 2005 § 162, og svarer følgelig til politiloven § 7, 1.ledd nr. 3. I politiloven § 10, 2.ledd er det snakk om situasjoner hvor en person fjernes, anholdes eller innbringes. Forutsetningen for slike inngrep, er at det foreligger en situasjon som nevnt i aktuelle bestemmelser, eksempelvis politiloven § 7, 1.ledd jf. 2.ledd.

I følge politiloven § 12, 1.ledd, skal politiet gripe inn der syke personer ikke er i stand til å ta vare på seg selv, når ingen pårørende eller andre ansvarlige er til stede og kan ta seg av dem. Politiet kan også gripe inn overfor barn som blant annet driver omkring på egen hånd på offentlig sted etter kl 22, jf. politiloven § 13, 1.ledd. Med «driver omkring» menes at barnet ferdes uten fornuftig mål og mening. Det betyr at den som befinner seg på vei til eller fra et arrangement ikke kan vises eller bringes hjem mot sin vilje. Med «på egen hånd» menes at barnet ikke har tilstrekkelig tilsyn av foresatte eller andre i deres sted. Dernest kan politiet gripe inn der barn påtreffes under omstendigheter som klart innebærer en alvorlig risiko for dets helse eller utvikling, jf. bestemmelsens 2.ledd. Dette er situasjoner som kan dreie seg om ordensforstyrrelser, farlige situasjoner eller lovbrudd, som nevnt i politiloven § 7, 1.ledd. I «klart innebærer» ligger at det må være åpenbart eller innlysende at barnet utsettes for en alvorlig risiko. «Alvorlig risiko» tilkjenne gir først og fremst at faren må være nærliggende eller overhengende. Videre må de sannsynlige følgene fremstå som graverende eller sterkt skadelige.⁴¹⁶ I «påtreffer» ligger at politiet i utgangspunktet ikke skal drive oppsøkende virksomhet.⁴¹⁷ Overfor ungdom i alderen 15 til 18 år, må det vises en viss tilbakeholdenhet med å gripe inn, og det skal tas i betraktning at barn ordinært skal gis større selvråderett etter hvert som de blir eldre, jf. barneloven § 33.⁴¹⁸ Kjerneområdet for bestemmelsen vil være der barnet har utagerende adferd og det foreligger omsorgssvikt fra foreldrene.⁴¹⁹ Som eksempel på situasjoner politiet kan gripe inn i, kan nevnes barn og unge som påtreffes i medtatt

⁴¹³ Auglend, Mæland, 2016, s. 805-806

⁴¹⁴ På denne bakgrunn kan det hevdes at bestemmelsen mer naturlig hører hjemme i straffeprosessloven

⁴¹⁵ Ot.prp. nr. 22 (1994-1995), s. 62

⁴¹⁶ Auglend, Mæland, 2016, s. 840

⁴¹⁷ Ot.prp. nr. 22 (1994-95), s. 64

⁴¹⁸ Auglend, Mæland, 2016, s. 840

⁴¹⁹ Myhrer, Norsk lovkommentar, note 45 til politiloven § 13, siste hovedrevisjon 01.11.13

forfatning i narkotikamiljø eller blant løsgjengere. Det samme gjelder der barn opptrer sammen med kriminelle ungdomsgjenger.⁴²⁰

Ved vurderingen av om det foreligger en inngrepsituasjon, vil det, i tillegg til de ovenfor nevnte vilkår, være krav om at det er behov for inngripen. Det er da et ulovfestet behovsprinsipp som kommer inn som tolkningsfaktor.⁴²¹ Dette prinsippet har imidlertid begrenset betydning, da det normalt sett ikke vil være særlig inngripende overfor noen at politiet alene griper inn i en situasjon. Integritetskrenkende blir det i all hovedsak først når det er snakk om å anvende ulike midler overfor aktuelle personer. Dernest er det som oftest kort avstand mellom inngripen og anvendelse av midler, hvoretter behovsprinsippet lovfestet i politiloven § 6, 2.ledd kommer til anvendelse.

For situasjoner det kan gripes inn i med formål om forfølge antatt straffbare forhold, vises det til bestemmelsene om pågrepelse, personransaking og beslag i straffeprosessloven §§ 171, 195 og 203. Felles for alle er at det må foreligge skjellig grunn til mistanke om et straffbart forhold. I dette ligger som nevnt et krav om sannsynlighetsovervekt. Det må altså være mer sannsynlig at det er begått en straffbar handling, enn at dette ikke har skjedd. For pågrepelse er det krav om at forholdet kan medføre høyere straff enn fengsel i 6 måneder, samt at det eksempelvis er grunn til å frykte unndragelse, nærliggende fare for bevisforspillelsesfare, eller at det antas påkrevd for å hindre gjentakelsesfare. «Grunn til» forstås slik at det må foreligge konkrete, objektive holdepunkter for at unndragelse kan anses sannsynlig, men det kreves ikke sannsynlighetsovervekt, jf. blant annet Rt. 2001 s. 972, Rt. 2003 s. 1016, Rt. 2003 s. 1485, Rt. 2004 s. 1826 og Rt. 2011 s. 329. I «nærliggende fare» ligger at det må foreligge en konkret og reell mulighet for siktede til å ødelegge, eller på annen måte forspille, bevis, og sannsynlighetsovervekt for at vedkommende vil komme til å bruke denne muligheten, jf. Rt. 2006 s. 441. Med «antas påkrevd» ligger et krav om sterk grad av sannsynlighetsovervekt for at siktede på nytt vil forgå seg dersom han ikke pågripes, jf. Rt. 2012 s. 1207 med videre henvisninger. For ransaking av person, må forholdet det er skjellig grunn til mistanke om kunne medføre frihetsstraff, og det må være grunn til å anta at undersøkelsen kan føre til oppdagelse av bevis eller ting som kan beslaglegges, eller tas heftelse i. For beslag er det tilstrekkelig at forholdet det er skjellig grunn til mistanke om er straffbart, og at tingen antas å ha betydning som bevis, eller antas å kunne inndras eller kreves utlevert av fornærmede.

Når det gjelder inngripen i situasjoner regulert av vegtrafikkloven, så fremgår det av lovens § 10, 1.ledd at fører av kjøretøy straks skal stanse for kontroll når det kreves av blant annet politiet. Bestemmelsen er generelt utformet og gir rett til å utføre kontroll av trafikanter uten noen form for mistanke om feil eller straffbare forhold.⁴²² Bestemmelsen gir politiet en alminnelig adgang til å stanse kjøretøy på steder hvor vegtrafikkloven gjelder, og det er ikke krav om kontrollen bare kan foretas i trafikksikringsøyemed, jf. Rt. 1980 s. 1373 og Rt. 2006 s. 582. Vanligvis vil formålet med en slik politikontroll være hensynet til trafikksikkerheten, men verken rimelighet eller behovet for rettsikkerhet kan lede til en tolkning som innskrenker politiets adgang til bare å gjelde slike kontroller. Kjøretøy spiller ofte en viktig rolle ved forskjellige lovovertridelser, og gode grunner taler derfor for å anvende bestemmelsen i samsvar med ordlyden. En generell stansingshjemmel for

⁴²⁰ Auglend, Mæland, 2016, s. 840

⁴²¹ Fredriksen, 2014, s. 53

⁴²² Engstrøm, Universitetsforlagets lovkommentar (digital utgave), til vegtrafikkloven § 10, 1.ledd, punkt 1, sist revidert januar 2017

politiet vil gjøre det helt klart for førere at de har plikt til å stanse når politiet krever det, hvilket kan forebygge eventuelle misforståelser eller uoverlagte handlinger, jf. Rt. 1980 s. 1373.⁴²³

Som nevnt i innledningskapitlet punkt 1.3.4, vil det skjønnsmessige spillerom opportunitetsprinsippet åpner for, avhenge av hvilket retts gode som krenkes, eller står i fare for å bli krenket. Hvilken karakter den krenkede eller truede interesse har, får avgjørende betydning for politiets plikt til å gripe inn, og gjelder generelt som verdinorm innenfor hele politirettsfeltet. Interessens karakter representerer grunnelementet i den skjønnsmessige vurderingen av beskyttelsesbehovet. Dette innebærer at inngripen for å ivareta personers liv eller helse må prioriteres foran rent materielle krenkelser. Krenkelsens eller faresituasjonens alvor blir et sentralt moment i opportunitetsvurderingen.⁴²⁴

4.2.2 Politibetjentenes praksis - inngripen

4.2.2.1 Innledning

Det fremgår av kapitlet om saksbehandling, punkt 3.2.3.2, at politibetjentene har sitt blikk rettet mot det de beskriver som avvik fra det normale.⁴²⁵ I hovedsak dreier det seg om mulige straffbare handlinger, ordensforstyrrelser og faresituasjoner, eller noe som kan vitne om at slike kan oppstå. Formålet her er å redegjøre for hvilke momenter politibetjentene kan tillegge vekt ved vurderingen av hvorvidt det gripes inn i en situasjon, basert på observasjon og uttalelser fra politibetjentene under observasjon og intervju.

4.2.2.2 Momenter tilknyttet situasjonen

Kanskje det mest sentrale hensyn som kan tillegges vekt ved vurderingen av om det gripes inn i en situasjon er **behovet for å avklare faktum**. Uttalelser under observasjon og intervju viser at formålet er å avdekke hva som har skjedd, eller skjer, med hvilke konsekvenser eller risiko for slike, samt hvem som er involvert.⁴²⁶

Viktig for vurderingen av inngripen er også **situasjonens art**. Her kan det legges vekt på hvorvidt situasjonen oppfattes som en ordensforstyrrelse, eller vurderes å være farlig eller straffbar. Momenter som kan tillegges vekt ved vurderingen av hvorvidt det foreligger en *ordensforstyrrelse*, er om noen opptrer støyete, eksempelvis ved å være høyrøstet, rope eller spille høy musikk, om noen krangler, knuffer eller utøver vold. Som del av vurderingen inngår tid og sted. Som nevnt finner observasjonen sted på kvelds- og nattestid i helger, men det kommer frem at tid og sted vektlegges generelt. Det tåles mer støy på kveldstid fredag og lørdag enn på formiddager. Typiske steder hvis situasjoner det anses viktig å gripe inn i, er ved utesteder, i drosjekøer, på veier, på torg og i lokaler der det er feststøy som virker inn på offentlig sted.

Som eksempler på situasjoner som kan vurderes å vitne om *fare* for enkeltpersoner, er der vedkommende er så ruspåvirket at vedkommende vurderes å være til fare for seg selv. Det er flere tilfeller der personer observeres liggende og sove, eksempelvis på trapper, i smug eller inntil

⁴²³ Se også Norsk lovkommentar, Engstrøm, note 43 til vegtrafikkloven § 10 til første ledd, punkt 1

⁴²⁴ Auglend, Mæland, 2016, s. 660-661

⁴²⁵ Avvik som begrunnelse for inngripen fremgår også av annen forskning, Finstad, 2013, s. 52-53, Holmberg, 1999, s. 9, med videre henvising til Brown, M. K, Working the street. Russell Sage Foundation, New York, 1981

⁴²⁶ Dette kan også anses som en del av saksutredningen, som kunne vært behandlet i kapitlet om saksbehandling, punkt 3.2. Hovedfokus her er imidlertid å klarlegge hvilket hensyn politibetjentene kan tillegge vekt ved inngripen, og da fremstår behovet for å finne ut av situasjonen som sentralt

husvegger, sjanglende langs veien, og vi ser også personer falle på bakken. Også her vektlegges tid og sted. Å være i en tilstand som nevnt kan anses som spesielt farlig på kvelds- og nattestid fordi sjansen til å bli oppdaget og hjulpet gjerne er redusert fordi få er ute da. Vær og føreforhold inngår da i vurderingen. Det anses spesielt farlig å være i slik tilstand når det er kaldt og glatt, da faren for å falle og skade seg, eller fryse er stor. Det kan antas at barns helse og utvikling kan være utsatt for alvorlig risiko der de i ruspåvirket tilstand påtreffes på fester eller i sentrumsområdet på sen kveld eller natt. At noen opptrer aggressivt og truende overfor andre, eller truer med å skade seg selv anses også å innebære fare. Ved et tilfelle truer eksempelvis en psykisk syk person med å ta livet av seg ved å hoppe fra en bru. Eksempler på at allmennhetens sikkerhet kan være truet, er eksempelvis ved branntilløp eller rasfare. Ved et tilfelle observeres et par unge menn som fjerner en oppsatt sperring som skal hindre at noen treffes av snø og is fra et tak i en bygård. Aktuell politibetjent vurderer dette som farlig for allmennhetens sikkerhet, og griper inn. Også biler som er rustet, bulket eller ser ut til å være i teknisk dårlig stand oppfattes å kunne utgjøre en fare for sikkerheten.

I tillegg til ovenfor nevnte ordensforstyrrelser, i form av støy, hindring av ferdsel, samt forulemping av andre eller forvoldelse av fare, jf. straffeloven 1902 § 350/straffeloven 2005 § 181, er aktuelle antatte *lovbrudd* vold i form av legemskrenkelser/kroppskrenkelser, jf. straffeloven 1902 §§ 228 flg./straffeloven 2005 §§ 271 flg., nektelse av å etterkomme politiets pålegg, jf. politiloven §§ 30 jf. 5, urinering på offentlig sted, jf. politivedtektene, drikking på offentlig sted, jf. alkoholloven §§ 10-1 jf. 8-9 nr. 5, bruk av narkotika, jf. legemiddeloven §§ 31 jf. 24, samt diverse overtredelser av vegtrafikklovgivningen. Formålet med å gripe inn i slike situasjoner er å avverge, stanse og avdekke eventuelle straffbare forhold. Avverging kan skje eksempelvis skje ved inngripen overfor personer som virker hissige og aggressive og truer med, eller virker truende til, å utøve vold mot noen, og stans kan skje der noen er i ferd med å drikke alkohol eller urinere på offentlig sted. Også her kan det legges vekt på tid og sted, dels begrunnet i at dette kan være en betingelse for straffansvar, eksempelvis der det er krav om at hendelsen skjer på offentlig sted. Utenfor organisert trafikkontroll kan det gripes inn overfor bilførere som kjører rundt, uten tilsynelatende akseptabelt formål, i boligfelt, industriområder og sentrum på kvelds- og nattestid. Dette fordi innbrudd gjerne skjer på slike steder til slike tidspunkt, og slik kjøring anses derfor som mistenkelig. I kapitlet om anmeldelse og annen forfølgelse fremkommer forståelsen av hva som ligger i skjønnsmessige begrep i straffebudene, eksempelvis vold, og det vises til fremstillingen der.

Et tilfelle som vurderes å falle innenfor alle nevnte kategorier, er der en mann står på en benk på et torg og roper ut, på flere språk, blant annet menneskerettigheter og navn på politikere. Mannen vurderes som relativt aggressiv og overstadig beruset. Han gjør armhevinger på bakken, og blir oppfattet å være til sjenanse for andre personer som han henvender seg til, da de flytter seg unna. Det gripes inn overfor vedkommende, og den ene politibetjenten uttaler senere: «Han... var... en sånn... der du lurer på: Er han ruset? Er det psykiatri i kombinasjon? ... Er det en som bør tas hånd om av helsevesenet? Er det en som vi bør fjerne fra gaten for ikke å skape... situasjoner for andre? For en sånn kan gjerne fremprovosere ting fra andre potensielle av samme kaliber...»

Hvor **alvorlig** en situasjon antas å være kan ha stor betydning for om det gripes inn. Alvorligheten avhenger av hvilket gode som truse, krenkes eller er krenket, samt hvor stor risikoen er for at krenkelser skal kunne oppstå.

Jo større gode som er trues, krenkes eller er krenket, og jo større risiko som foreligger, samt konsekvenser av slike, desto viktigere anses det å gripe inn raskt. «Da er det bare å trå til», som en politibetjent uttrykker det.

Dersom flere ting skjer samtidig, prioriteres naturlig nok mer alvorligere situasjoner fremfor de bagatellmessige. Liv og helse prioriteres foran materielle verdier, og alvorlige lovbrudd prioriteres fremfor de bagatellmessige. Å gripe inn overfor legems-/kroppskrenkelser prioriteres eksempelvis fremfor drikking eller urinering på offentlig sted. En politibetjent uttrykker det slik: «... Vi skal ta der det er mest kritisk først...»

Ved vurderingen av inngripen, kan det legges vekt på om situasjonen **meldes inn av noen, eller om den oppdages av patruljen**.⁴²⁷ Politibetjentene gir uttrykk for at det er viktig å synliggjøre overfor melder at situasjonen tas tak i, mens egenobserverte hendelser kan ses gjennom fingrene med. Ved et tilfelle kommer det melding om at en person som har mistet førerkortet er ute og kjører. Politibetjentene kjører for å finne personen, blant annet for å vise at meldingen tas på alvor. «Det er viktig for nærmiljøet», sier politibetjenten.

Hvorvidt noen observerer situasjonen kan ha betydning for hvorvidt det gripes inn i en situasjon.⁴²⁸ Der det finnes et publikum, kan det anses som viktig å signalisere gjennom inngripen hvilken adferd som ikke aksepteres, også der det ennå ikke har oppstått konsekvenser. Dette begrunnes i **allmennpreventive hensyn**, og det kommer frem oppfatninger om at manglende inngripen kan føre til at grensene for hva folk kan finne på utvides. En politibetjent uttrykker det slik: «... hvis vi skal gå og vente på at noe skjer, det er utrolig defensivt... hvilke signaler gir vi da til... publikum som er der, hvilke signaler er det i ettertid om folk får vite at «Nei, jeg hørte at han sa til politiet at han skulle slå ned noen og de gjorde ingenting. De lot ham bare gå.» Og så er det en kar med to ødelagte fortenner og brukket kjeve...»

4.2.2.3 Momenter tilknyttet personen

Aktuell persons **adferd** kan tillegges stor vekt ved valget om inngripen. Dersom vedkommende endrer sin adferd når politiet nærmer seg, eksempelvis roer seg, og avstår fra roping og kjefting, øker sannsynligheten for at inngripen unnlates. En slik endring av adferd kan oppfattes som en bekreftelse på at vedkommende skjønner at utvist adferd ikke aksepteres. Når det derimot gjelder forulemping av andre eller voldelig adferd, gripes det gjerne inn selv om personen avstår når politiet kommer. Årsaken kan være forholdets alvorlighet, og eventuelt behov for å avklare faktum for eventuelt å følge det opp med midler som eksempelvis pålegg om å forlate eller anmeldelse, jf. punktet ovenfor.

Også aktuell persons **tilstand**, herunder sinnstilstand, ruspåvirkning og helsetilstand, kan tillegges stor vekt. Når det gjelder *sinnstilstand*, er sannsynligheten for inngripen stor der vedkommende er høyrøstet, skaper støy på annet vis, er aggressiv, voldelig, klengete og til sjenanse for andre. Ved et tilfelle gripes det eksempelvis inn overfor en mann som kommer bort til politiet og sier at han vil skape bråk, og ved et annet tilfelle gripes det inn overfor en ung kvinne som høyrøstet banner og kjefter på andre som befinner seg utenfor et utested.

Synlig ruspåvirkning kan tillegges betydelig vekt, og jo høyere den synes å være, desto større er sannsynligheten for inngripen. Dette begrunnes i at høy ruspåvirkning kan øke faren for

⁴²⁷ Det samme finner Finstad, se Finstad, 2013, s. 62-63

⁴²⁸ Det samme finner Finstad, se Finstad, 2013, s. 201-202, og Holmberg, se Holmberg, 1999, s. 127-128

ordensforstyrrelser og voldsutøvelse, og innebærer en risiko i seg selv, da vedkommendes evne til å ta vare på seg selv reduseres. Observasjon viser at overstadig ruspåvirkning er et fellestrekk ved de personene det gripes inn overfor.

I forlengelsen av ruspåvirkning, kan en persons tilsynelatende *helsetilstand* tillegges vekt ved vurderingen av inngripen. Som nevnt kan faren for at vedkommende ikke er i stand til å ta vare på seg selv begrunne inngripen. Det er også tilfeller der vedkommendes tilsynelatende psykiske helsetilstand oppgis som begrunnelse for inngripen. Ved et tilfelle truer eksempelvis en ung kvinne med å hoppe fra en bro.

Som det fremgår av kapitlet om saksbehandling, punkt 3.2.3.2, har politibetjentene sitt blikk rettet mot kjenninger og «de som ser ut som kjeltringer», som noen politibetjenter uttrykker det.⁴²⁹ Også ved valg om inngripen kan det ha betydning hvorvidt personen har en **historikk**.⁴³⁰ Dersom det eksempelvis ved anløp til ordensforstyrrelser, eller i trafikkbildet, observeres personer som politibetjentene har erfaring med at tidligere har forårsaket ordensforstyrrelser, utøvd vold eller brutt vegtrafikklovgivningen, økes sannsynligheten for inngripen. Dette begrunnes med at det har formodningen for seg at kjenningen på nytt har gjort, eller er i ferd med å gjøre, seg ansvarlig for noe som det bør reageres på. En kjenning som observeres kjørende i bil, kan eksempelvis stanses fordi han eller hun er en kjenning. Det er også tilfeller der «noen som ser ut som kjeltringer», stanses nettopp på grunn av ytre særtrekk.

Endelig er en persons **alder** kan være et moment av betydning når det tas stilling til mulig inngripen. All datainnsamlingen skjer som nevnt på kvelds- og nattestid i helgene, hvor observasjoner av barn og unge innebærer avvik fra det normale. Ved en del tilfeller oppsøkes personer som oppfattes å være under myndighetsalder i sentrumsnære områder på sen kveld og natt. Det er også en del tilfeller der det gripes inn overfor unge under 18 år som påtreffes overstadig beruset på offentlig sted, og på private fester.⁴³¹

4.2.2.4 Momenter tilknyttet politiet

Ved vurderingen av om det skal gripes inn i en situasjon, kan det legges vekt på at det foreligger **styrt skjønn**. Dette handler om at det på forhånd er bestemt hvilke situasjoner det skal gripes inn i. Føringer på hvordan skjønn skal utøves kan eksempelvis komme fra overordnet, eksternt hold, gjennom måltall. Det kan være måltall for kontroll av motorvogner, og opprettede anmeldelser, eksempelvis for ordensforstyrrelser eller bruk av narkotika. Dette siste behandles i kapitlet om anmeldelse og annen forfølgelse, punkt 5.3.4.1.

Det varierer imidlertid i hvilken grad politibetjentene lar måltall virke styrende på spørsmålet om inngripen. Det kan synes som at etterlevelsen er størst der skjønnrommet er minst. Ved organiserte trafikkkontroller er det eksempelvis liten grad av skjønnsutøvelse, da utvalg av hvem som stoppes mer kan knyttes til politiets kapasitet og tilfeldigheter enn vurderinger av hvem som skal stanses.

⁴²⁹ Kategoriseringen begrunnes i ytre kjennetegn som eksempelvis at personen ser ustelt ut, har slitte klær og dårlig hygiene, eller har bil som er bulket, rusten og mangler lys, jf. også kapitlet om saksbehandling, punkt 3.2.3.2

⁴³⁰ Annen forskning viser at politiet ser etter bestemte typer mennesker, nemlig de som ser ut som kriminelle. Politiet arbeider etter en rekke stereotyper, der politiets mistanke oftere er rettet mot personer enn handlinger, se Holmberg, 1999, s. 9

⁴³¹ Datainnsamlingen omfatter ikke privat sted, men jeg observerer at det gripes inn fordi vedkommende kommer ut på offentlig sted med politibetjentene, eller politibetjentene forteller at de griper inn overfor slike

Styring kan også skje fra grunnivå, internt, eksempelvis ved at operasjonsleder eller innsatsleder gir føringer på at det skal gripes inn overfor gjengangere eller gjentakende lovbrudd (eksempelvis vold og bruk av lånt eller falsk legitimasjon). Som et enkeltstående eksempel på forhåndsbestemt ledelsesstyrt skjønnsutøvelse, er et tilfelle der en alkoholiker utgjør et betydelig problem ved et kjøpesenter i en by. Nå har han oppholdt seg der og skapt kvalme hver dag over tid. Det er lagt føringer på at han skal bortvises hver gang han påtreffes ved kjøpesenteret. I forlengelsen av styrt skjønn, kommer det frem at det også er vanlig «å legge listen» i patruljen for hvilke situasjoner det skal gripes inn i.

Skjønnnet kan også søkes styrt gjennom føringer på hva det ikke skal gripes inn i. Mangel på føringer innen områder som har en viss aktualitet kan oppfattes å være uttrykk for at det ikke skal gripes inn i slike. På et av tjenestestedene er det flere tilfeller av mistanke om piratkjøring. En av årsakene til at det ikke gripes inn i slike situasjoner er at ledelsen ikke har gitt uttrykk for at det skal aksjoneres mot piratkjørerene, til tross for at aktiviteten synes å ha et visst omfang. Dette behandles nærmere nedenfor, under momentet «hva som er i politiets interesse».

Hvordan **ressurssituasjonen** er på det tidspunkt en situasjon oppstår, kan tillegges vekt ved vurderingen av inngripen. Inn under dette kommer *bemanning og tid til rådighet*. Bemanningssituasjonen kan tillegges vekt i tre ulike sammenhenger:

For det første kan bemanningssituasjonen ha betydning for hvor alvorlig en situasjon må være før det gripes inn. Dårlig bemanning kan føre til at det ikke gripes inn i situasjoner som det ved bedre bemanning normalt gripes inn i. Dette begrunnes i et behov for å være i beredskap for noe mer. Forventning om at mer alvorlige situasjoner kan oppstå, kan lede til manglede involvering i mindre alvorlige situasjoner. Eksempelvis kan det ved utestedenes stengetid ses bort fra tilfeller av urinering og drikking på offentlig sted, eller meldinger om uønskede gjester på utesteder, fordi det er et ønske om å være i beredskap for alvorligere ordensforstyrrelser og voldhendelser.⁴³²

I forlengelsen av dette, kan bemanningssituasjonen tillegges vekt når flere ting skjer samtidig. Det hender ikke sjelden at det kommer inn melding om nye oppdrag mens politibetjentene er i gang med å håndtere en situasjon. I vurderingen av om det skal gripes inn i den nye situasjonen, kan det, i tillegg til situasjonenes alvorlighet, legges vekt på om det er andre ledige patruljer som kan håndtere den nye situasjonen. «... klarer man å løse problematikken fordi man ikke er opptatt i forbindelse med nye oppdrag, så vil det være det beste. Det er der vi ønsker å være,» sier en politibetjent om dette.

Endelig kan bemanningssituasjonen tillegges vekt når situasjonen medfører risiko. Opplevelsen av ikke å være mange nok, eller sterke nok, kan føre til at det ikke gripes inn. En politibetjent beskriver dette slik: «... Man må se det ut fra hvem står man overfor og hvilke egne styrker har vi. Så må man faktisk være såpass ærlig at... enkelte ganger er ikke vi store nok...» Det er tilfeller av slåsskamper, der politibetjenter ikke ser seg i stand til å gripe inn. En politibetjent sier om slike situasjoner: «... da er det bedre at de får slå hverandre ned enn at... vi griper inn i noe som vi i utgangspunktet vet vi ikke klarer å håndtere.»

⁴³² Erfaringsvis er det imidlertid ikke så ofte at mer alvorlige situasjoner oppstår, heldigvis

Av og til rettes risikoen mot politibetjentene. En politibetjent forteller om dette: «Hvis vi er bare... to mann... hvis ikke vi får kontroll... så er det lett at de får hjelp. Vi har hatt flere episoder der ... andre har blandet seg inn... der vi har... mistet kontrollen... når det er store folkemengder og det er alkohol... de oppfatter... at vi er hardhendt med noen, uten å ha sett det hele, og så begynner de med tilrop... og så kommer det flere og flere... følelsene er sterke... hele massen retter seg mot oss...» Slike erfaringer kan lede til tilbakeholdenhet med å gripe inn.

Ved klarleggingen av hvilken betydning *tiden* som er til rådighet har for spørsmålet om inngripen, fremkommer flere aspekter:

God tid gjør at det kan gripes inn i situasjoner hvor det under travlere omstendigheter ikke gripes inn.⁴³³ Som eksempel nevnes stans av biler som mangler lys, har feil med lysene, ser bulkete, nedslitte og rustne ut.

Motsatt kan dårlig tid lede til at det ikke gripes inn i situasjoner som det ellers gripes inn i. Som en politibetjent sier: «Vi henger oss ikke opp i småting når vi har mye å gjøre.» Det kommer klart frem at jo større tidspresset er, desto færre situasjoner gripes det inn i. Det foretas prioriteringer der det gripes inn i de situasjoner som vurderes som mest alvorlig i forhold til liv, helse og større materielle verdier.⁴³⁴

Tidsaspektet nevnes også som en begrunnelse for manglende inngripen mot antatt piratkjøring. Aksjon mot slikt krever forberedelser, og det er ressurskrevende å bevise straffansvar.

At det nærmer seg vaktslutt innebærer en begrensning av tidsressursen. Det kan føre til at det ikke gripes inn i situasjoner som det ellers gripes inn i. Avgjørende er hvor alvorlig forholdet er, målt opp mot utfordringer med å jobbe overtid.⁴³⁵

Hva som er i politiets interesse, kan virke inn på valget om å gripe inn. På tjenestestedet der det er mistanke om piratkjøring, kommer det frem som hovedbegrunnelse at det er i politiets interesse at sentrum blir tømt raskt. Eventuelle piratdrosjer bidrar til det, da drosjene ikke klarer å ta unna folkemengden raskt nok. Det vises til at det nettopp er ved utestedenes stengetid at bråk oppstår, og da typisk i drosjekøer.

Noen av politibetjentene gir også uttrykk for at de under patruljering kan la være å oppsøke personer som de vet bruker narkotika, selv om de antar at vedkommende er ruset og har narkotika på seg. Dette begrunnes i antagelser om at vedkommende vil begå ny kriminalitet for å finansiere bøter for bruk og besittelse, og erstatte fratatt narkotika, hvilket ikke er i politiets interesse.

Det hender fra tid til annen at politibetjentene møter antatte lovbrøtere som de kjenner. Dette er spesielt aktuelt på mindre steder. Selv om samtlige av politibetjentene gir uttrykk for at de er seg bevisst sitt ansvar om å behandle folk likt, kommer det frem at **forbindelsen til antatt lovbrøter** kan

⁴³³ Det samme finner Finstad, se Finstad, 2013, s. 78-79

⁴³⁴ Som nevnt i punktet ovenfor. Det samme finner Finstad, se Finstad, 2013, s. 79

⁴³⁵ Som nevnt i punktet ovenfor. Dersom politibetjentene er i en konkret situasjon når det nærmer seg vaktslutt, blir tidsaspektet gjerne tillagt mindre vekt i forhold til å gjennomføre inngripenen. Oppdraget blir normalt søkt fullført, om nødvendig med klarsignal om overtidarbeid fra operasjonssentralen

tillegges vekt ved vurderingen om det gripes inn overfor vedkommende. Det er flere politibetjenter som gir uttrykk for at det er vanskelig å gripe inn overfor folk de kjenner.

En av politibetjentene forteller at hun under patruljekjøring observerer at fotballtreneren til barnet hennes snakker i telefonen mens han kjører bil: «Så tenker jeg at, nei, han skulle vi ha stoppet... på lik linje med han Ole Olsen som jeg ikke kjenner. Men der er vurderingen: Skal du begynne å styre i trafikken og snu, og skape trafikkfarlige situasjoner, bare for å ta igjen en som... prater med mobil. Nei, det gjør jeg ikke... det er jo slik at med kjentfolk så er det litt verre...» På mitt spørsmål om hvorfor det blir slik, svarer hun: «Fordi jeg møter dem to timer senere på fotballtrening.»

4.2.2.5 Andre momenter som kan virke inn på spørsmålet om inngripen

I tillegg til de ovenfor nevnte momenter, som politibetjentene forteller at de bevisst kan tillegge vekt ved vurderingen av inngripen, viser observasjon og uttalelser fra politibetjentene at også **rolleforståelsen** kan ha innvirkning på hvorvidt det gripes inn eller ikke.⁴³⁶ Noen av politibetjentene synes å være ivrige med å komme seg ut og patruljere. Det kommer frem at studenter og nyutdannede gjerne kan være i denne kategorien. En politibetjent uttaler følgende om politistudenter som er i praksis, «... de står jo og spinner i gangen. «Ahh, vi må jo ut, for det skjer jo noe hele tiden!» Men nå er det jo ikke slik hverdagen er...», fortsetter han. Andre venter i større grad på at det kommer inn melding om oppdrag. Det er også noen som befinner seg «i midten».⁴³⁷

En mer oppsøkende stil kan lede til at det gripes inn i flere situasjoner enn der stilen er mer tilbaketrukket. Noen anser det som sin oppgave å gripe inn for å oppdra folk og rydde opp i situasjoner der folk «ikke oppfører seg», mens andre synes å ha større tålmodighet og toleranse for noe avvikende adferd. Noen vil gjerne gripe inn for å yte bistand så snart publikum ber om det, mens andre setter klarere grenser for hva politiet skal involvere seg i. Mens den ene politibetjenten griper inn, og gir beskjed til en person som sniker i en drosjekø at han må stille seg bakerst i køen, ser den andre gjennom fingrene med at en ung dame er tilbake i sentrum etter å ha fått pålegg om å dra hjem.

Det kommer frem at rolleforståelsen kan henge sammen med hvor lang erfaring aktuell politibetjent har, og at noen nyutdannede kan ha en tendens til å ville gripe inn i alle tilfeller der loven åpner for det. En nyutdannet politibetjent uttaler da også: «Hadde det vært opp til meg, ville jeg brakt inn til det er fullt, men vi mangler jo arrestforvarer.» En mer erfaren politibetjent uttaler: «Etter hvert blir man mer rund i kantene.» Erfaring kan også lede til tanker om at det er grenser for hva man kan gjøre noe med, hvilket kan virke inn på hva det gripes inn i. En politibetjent forteller at han som nyutdannet trodde at han skulle løse opp i alt som var av slåsskamper. Nå har han skjønt at han ikke klarer «å redde verden alene», som han sier. Han peker på at han bare kan ta en ting i gangen.

Noen politibetjenter uttrykker noe frustrasjon over slike forskjeller i rolleutøvelsen. En politibetjent gjenforteller publikums tilbakemeldinger slik: «... denne helga her, da vet vi at den og den er på jobb, så da kan vi gjøre mye. Da kan vi stå og pisse i gaten, lure oss inn her og der, og vi kan slåss... for vi får bare klapp på skuldra, det blir bare prat da. Men... den helga, så vet vi at de... vaktsettene er på... og

⁴³⁶ At det finnes forskjellige typer politibetjenter, og at disses skjønn kan variere, fremgår også av annen forskning, se Holgersson 2007, s. 14, Finstad, 2013, s. 224 flg., Holmberg, 1999, s. 127

⁴³⁷ Se mer om forskjeller i individuelle arbeidsprestasjoner i uniformert politiarbeid i Holgersson, Knutsson, 2008

da må vi bare holde oss i skinnet.» Politibetjenten avslutter med å si: «Og det synes jeg blir så urettferdig for de tjenestemennene som prøver å gjøre noe.»

4.2.3 Politibetjentenes praksis sett i lys av rettslige rammer - inngripen

4.2.3.1 Innledning

Som det fremkommer ovenfor, kan politibetjentene legge vekt på en rekke momenter vekt når det tas stilling til om det gripes inn i en situasjon. Formålet her er å belyse denne praksisen ved hjelp av de rettslige rammer som gjelder for skjønnsutøvelsen.

Alle former for skjønn er aktuelle ved spørsmålet om inngripen. Inn under faktumskjønn faller vurderinger av den faktiske situasjon, mens vurderingen av skjønnsmessige begrep i loven faller inn under det lovbundne skjønn. Vurderingen av hvorvidt det gripes inn i en situasjon eller ikke, når aktuelle vilkår er oppfylt, faller inn under det diskresjonære skjønn.

4.2.3.2 Momenter tilknyttet situasjonen

Det fremkommer ovenfor at det ved valget om inngripen kan legges vekt på behovet for avklaring av faktum, situasjonens art og alvorlighet, hvorvidt situasjonen det er snakk om meldes inn eller oppdages av politibetjentene selv, samt hvorvidt noen er observerer, eller melder til, situasjonen. Dette omhandler alle former for skjønn.

Politiets anledning til å gripe inn er situasjonsavhengig, jf. blant annet politiloven § 7, 1.ledd. Som det fremkommer av kapitlet om saksbehandling 3.2.2, plikter politiet å utrede saken tilstrekkelig før vedtak treffes, jf. forvaltningsloven § 17, 1.ledd. Der det er rimelig grunn til å iverksette etterforskning, jf. straffeprosessloven § 224, 1.ledd, er et formål å skaffe til veie nødvendige opplysninger til å avgjøre spørsmålet om tiltale tjene som forberedelse for rettens behandling av spørsmålet om skyld og eventuelt straff, samt avverge eller stanse straffbare handlinger, jf. straffeprosessloven § 226, 1.ledd, bokstav a – c. Først gjennom utredning er det mulig å ta stilling til hva som har skjedd, eller skjer, med hvilke konsekvenser eller risiko for slike, samt hvem som er involvert. At det ved vurderingen av inngripen legges vekt på **behovet for å avklare faktum** er helt i tråd med dette, og vektleggingen av momentet er følgelig saklig.

Kjernen i politiets ordenstjeneste er å opprettholde offentlige ro og orden, ivareta enkeltpersoners eller allmennhetens sikkerhet, samt avverge eller stanse lovbrudd, jf. politiloven § 7, 1.ledd nr. 1 – 3 og politiloven § 2, nr. 1 – 4. Det fremgår også av politiinstruksen § 10-2 at en politibetjent som treffer noen som er i ferd med å utføre en straffbar handling, plikter å gripe inn uten opphold for å stanse handlingen eller hindre at den blir gjentatt. Dermed er det åpenbart saklig å legge vekt på om situasjonen som foreligger kan karakteriseres som forstyrrende for den offentlige ro og orden, farlig, eller i strid med loven, med andre ord **situasjonens art**.

Ved forståelsen av hva som kan anses å *forstyrre ro og orden*, er vektlegging av *støy*, eksempelvis i form av roping, høy musikk og krangling, samt knuffing og voldsutøvelse, klart saklig ut fra de nevnte rettslige rammer. Vektleggingen av at det skjer på offentlig sted, jf. straffeloven 1902 § 7/straffeloven av 2005 § 10, samsvarer både med vilkår for inngripen i politiloven § 7, 1.ledd og straffansvar etter straffeloven 1902 § 350, 1.ledd bokstav a og b/straffeloven av 2005 § 181, 1.ledd bokstav a og b. Selv om det må tales noe *støy* på kvelds- og nattetid i helger, og det varierer noe hvor merkbar forstyrrelsen er før den enkelte politibetjent griper inn, ser jeg ingen tilfeller der det er

vesentlig tvil om at vilkåret om ordensforstyrrelse er oppfylt. Politibetjentenes lovbundne skjønn er følgelig samsvarende med de rettslige rammer.

Når det gjelder forståelsen av *fare*, så vil påført vold eller skade, ruspåvirkning, vær, føre, tidspunkt, helsetilstand og kjøretøys tekniske stand klart være omstendigheter som kan innebære en risiko som kan få betydelige konsekvenser dersom det ikke gripes inn. Synlige feil på en bil kan vise at bilen ikke er i forskriftsmessig stand, mens bulker eller rust kan være tegn på at kjøretøyet ikke er i forsvarlig og forskriftsmessig stand. Politiet har et ansvar for å følge opp trafikksikkerheten, jf. blant annet vegtrafikkloven § 10, og så vel farlig kjøring som mangler med bilens tilstand, kan utgjøre en risiko i så måte. Vektlegging av tidspunkt vedrørende inngripen overfor barn og unge fremgår direkte av politiloven § 13, 1.ledd, hvor det heter at politiet kan gripe dersom slike driver omkring på egen hånd etter klokken 22. Oppfatningen av at nevnte momenter kan vitne om fare, samsvarer med den rettslige forståelse. Faktumskjønnnet omfatter vurdering av hva som står på spill i den konkrete situasjon, og mitt gjennomgående inntrykk er at politibetjentene vurderer risiko og truet gode på en måte som samsvarer med behovs- eller nødvendighetskriteriet.

Det gripes hovedsakelig inn i situasjoner der det kan være snakk om *straffbare forhold*, eksempelvis straffesanksjonerte ordensforstyrrelser, drikking av alkohol og urinering på offentlig sted, voldsutøvelse og trafikkforseelser. Alt dette faller innenfor definisjonen lovbrudd.

Som nevnt er krenkelsens, eller faresituasjonens, alvor et sentralt moment i oppportunitetsvurderingen. Det som haster mest må prioriteres, og materielle verdier må vike dersom liv, legeme og helbred er truet. Det fremgår da også av politiinstruksen § 10-3, at en politimann som kommer til åstedet for en straffbar handling, først skal hjelpe eller besørge hjelp til personer som har kommet til skade, og ellers sette i verk det som er mulig for å hindre at andre blir skadet. Ut fra lovens formål og politiets oppgaver, er vektleggingen av **alvorlighet** av situasjonen følgelig klart saklig.

Sakligheten av å skille mellom situasjoner politiet kommer til kunnskap om som følge av **melding**, og **situasjoner politiet oppdager selv**, kan diskuteres. På den ene siden er det en oppgave for politiet å beskytte befolkningen, og gripe inn overfor det om truer ro, orden og sikkerhet, samt verne om lovlydighet. Publikum vil normalt ha en forventning om at politiet griper inn når det meldes inn tilfeller som nevnt. Politiets (manglende) inngripen i hverdagslige krenkelser er stadig gjenstand for debatt. Manglende inngripen kan redusere tryggheten i befolkningen, og også publikums tillit til politiet. At politiet griper inn i situasjoner som faller innenfor politiets virkefelt, kan bidra til at tryggheten i befolkningen, og tilliten til politiet, opprettholdes eller økes. Forutsatt at det foreligger en situasjon som faller inn under politilovens inngrepsbestemmelser, anses det således, ved valg om inngripen, som saklig å legge vekt på å synliggjøre overfor melder at situasjonen tas på alvor. På den annen side kan politiet naturligvis ikke se gjennom fingrene med situasjoner alene av den grunn at de ikke har fått melding om den (ennå). Avgjørelsen om inngripen må således hvile på de momenter som for øvrig anses som saklige, og da primært alvorligheten av situasjonen.

Sakligheten av å legge vekt på hvorvidt det er noen som **observerer** en situasjon det vurderes inngripen i, kan belyses ut fra allmennpreventive hensyn. Sentralt i strafferetten er tanken om at straff skal virke avskrekkende, ikke bare for lovbryster, men også allmennheten. Politiet har som oppgave å hindre ordensforstyrrelser og andre straffbare forhold, og inngripen i slike situasjoner vil kunne forhindre at andre i fremtiden forårsaker slike. Også her vil tilliten til politiet kunne reduseres

dersom inngripen unnlates. Dernest kan andres tilstedeværelse også være det som gjør adferden straffbar, eksempelvis ved ordensforstyrrelser eller ved urinering på offentlig sted.⁴³⁸ Vektlegging av hvorvidt det er tilskuere, er i disse tilfeller klart saklig.

4.2.3.3 Momenter tilknyttet personen

De persontilknyttede omstendigheter som kan tillegges vekt ved vurderingen av inngripen er som nevnt aktuell persons adferd, tilstand, herunder sinnstilstand, ruspåvirkning og fysisk tilstand, hvorvidt det er snakk om en kjenning av politiet, eller andre med visse særtrekk, samt om det dreier seg om barn eller unge. Vurderingene omhandler alle former for skjønn.

Hvilken **adferd** en person har, og **tilstand** han eller hun er i, kan avdekke hva vedkommende gjør, si noe om hva vedkommende kan komme til å gjøre, og hvordan situasjonen kan utvikle seg.

Når det gjelder *sinnstilstand*, kan det å være klengete, til sjenanse for andre, høyrøstet og aggressiv, avhengig av nivå, representere en ordensforstyrrelse, eller danne grunnlag for frykt for slik, jf. det som er nevnt i punktet ovenfor. Der adferden har innslag av vold, kan det foreligge en ordensforstyrrelse, i tillegg til en eventuell legemsfornærmelse/kroppskrenkelse. Det som kommer frem om politibetjentenes lovbundne skjønn, er følgelig i samsvar med den rettslige forståelse.

Der det (ennå) ikke har oppstått en ordensforstyrrelse, fare for noens sikkerhet, eller lovbrudd, kan politiet gripe inn preventivt, jf. politiloven § 7, 1.ledd nr. 1 - 3. Da er det viktig å gripe inn overfor personer som viser tegn til adferd og en sinnstilstand som øker faren for slike, for derved å forebygge uønsket utvikling. En persons aggresjon, frustrasjon og fortvilelse kan indikere at noe kan skje som det faller inn under politiets oppgaver å forhindre. Hensyntagen til adferd og sinnstilstand er følgelig klart saklig.

Ruspåvirkning er en sentral faktor ved så vel straffbare forhold, som eksempelvis ordensforstyrrelser, vold og trafikkulykker, som ved andre farlige situasjoner, eksempelvis i den form at vedkommende ikke er i stand til å ta vare på seg selv, jf. politiloven § 7, 1.ledd. Ruspåvirkning forårsaket av bruk av narkotika, er straffbart i seg selv, jf. legemiddeloven §§ 31 jf. 24. Vektlegging av ruspåvirkning ved vurderingen av inngripen anses således som saklig.

En persons *helsetilstand* kan si noe om vedkommende er behov for hjelp. Politiet har plikt til å hjelpe personer som er i fare, jf. politiloven § 12, og vektlegging av et slikt moment er følgelig saklig ved vurderingen av inngripen.

At terskelen for inngripen overfor de som har en **historikk** kan være lavere enn overfor andre, må drøftes i lys av prinsippet om at det ikke kan foretas usaklig forskjellsbehandling. Politiets inngripen i en situasjon betinger at lovens vilkår er oppfylt. Skjønnsutøvelsen må således knyttes til situasjonen her og nå. I et forebyggende øyemed er det viktig å reagere overfor kjenninger i form av gjengangere. Gjentakende straffbare forhold kan medføre strengere straff.⁴³⁹ Der det foreligger konkrete omstendigheter som kan tyde på at en kjenning på nytt har gjort, eller er i ferd med å gjøre, seg ansvarlig for ordensforstyrrelser, farlige situasjoner eller lovbrudd, må vedkommende etter min vurdering finne seg i å være gjenstand for raskere inngripen fra politiet. En diskriminerende tenkning kan forsvares ut fra at politiets forebyggende arbeid bør være målrettet, hvoretter tilgjengelig

⁴³⁸ Se mer om dette i kapitlet om anmeldelse og annen forfølgelse, under punkt 5.4.2.4

⁴³⁹ Se mer om dette i kapitlet om anmeldelse og annen forfølgelse, under punkt 5.2.5.3

informasjon og erfaringer må kunne anvendes. Forskjellsbehandling kan således være uunngåelig i forebyggende arbeid.⁴⁴⁰ Men foreligger det ikke en situasjon som nevnt i politiloven § 7, 1.ledd, er det ikke anledning til å gripe inn, selv overfor kjenninger. Det samme gjelder selvsagt «de som ser ut som kjeltringer».

Terskelen for å stanse og kontrollere kjøretøy etter vegtrafikkloven § 10 er som nevnt lav. Det kreves ikke mistanke om feil eller straffbare forhold. Det betyr at kjenninger må tåle å bli stanset fra tid til annen. Det kan imidlertid tenkes at hyppig stans av slike kan anses som usaklig forskjellsbehandling, spesielt dersom tidligere kontroller ikke avdekker feil, og andre førere i det alt vesentlige ikke utsettes for slik kontroll.

Observasjonen gjennomføres som på offentlig sted på kvelds- og nattestid i helgene, og da representerer det et avvik dersom noen under 15 år driver omkring på egen hånd etter kl 22, jf. politiloven § 13, 1. og 3. ledd. Det samme gjelder unge under 18 år som påtreffes overstadig beruset på offentlig sted eller på private fester. Slike situasjoner kan innebære en alvorlig risiko for vedkommendes helse eller utvikling, jf. politiloven § 13, 2. jf. 3.ledd. Det anses dermed som saklig å legge vekt på **alder**, herunder hvorvidt det er snakk om barn og unge ved valg om inngripen under slike omstendigheter.

4.2.3.4 Momenter tilknyttet politiet

De polititilknyttete momenter som kan tillegges vekt ved valg av inngripen er som nevnt hvorvidt det på forhånd er bestemt hvilke situasjoner det skal gripes inn i (styrt skjønn), ressursituasjonen (herunder politiets bemanning og hvilken tid som står til rådighet), hva som er i politiets interesse, samt hvilken forbindelse politibetjenten har til aktuell person. Vurderingene omhandler alle former for skjønn.

Det faller utenfor avhandlingens problemstilling å ta stilling til sakligheten av overordnedes føringer på overfor hvem, og i hvilke situasjoner det skal gripes inn - det **styrte skjønn**. Politiet er en hierarkisk organisasjon, der myndighet er lagt til den som er foresatt, jf. politiinstruksen § 6-1, 2.ledd, 1.setning. Som overordnet regnes enhver med høyere grad eller lengre ansiennitet ved samme grad, jf. politiinstruksen § 1-3, nr. 4. En politibetjent har plikt til å adlyde ordre, med mindre ordren anses klart ulovlig eller åpenbart ikke angår tjenesten, jf. politiinstruksen § 6-1, 2.ledd, 1.setning. Styrt skjønn er følgelig mer å anse som en rettslig norm enn et skjønnsmoment. Føringer i form av ordreinstruks må selvsagt være innenfor de rettslige rammer. Dersom en politibetjent er i tvil om lovligheten, skal han da også gjøre den foresatte oppmerksom på det hvis tiden og omstendighetene ellers tillater det, jf. bestemmelsens 2.setning. Føringer på inngripen der lovens vilkår ikke er oppfylt vil være lovstridig, og her, som ellers, må inngripen være basert på konkrete omstendigheter i den enkelte situasjon.

Politiet har begrensede **ressurser**, hvilket medfører at det fra tid til annen må foretas prioriteringer i hvilke situasjoner det gripes inn i. Det innebærer at både *bemanningssituasjonen* og *tiden som står til rådighet* er momenter som det er saklig å tillegge vekt ved valg om inngripen. Det kommer frem at alvorlige situasjoner prioriteres fremfor de mindre alvorlige. Det er i samsvar med lovens system. At situasjoner som det ellers gripes inn i får passere fordi ressurser er bundet opp i mer alvorlige eller prekære hendelser, kan ikke anses som usaklig forskjellsbehandling. Det må også tåles at inngripen

⁴⁴⁰ Holmberg, 1999, s. 23

unnlates i mindre alvorlige tilfeller fordi politiet vil være i beredskap for noe mer alvorlig. På den annen side må publikum tåle at det gripes inn i forhold som det under travlere omstendigheter ikke gripes inn i. Når det gjelder vektlegging av bemanningssituasjonen der situasjonen medfører risiko, så skal ikke politibetjentene måtte risikere liv og helse uten i rene nødsituasjoner. Samtidig må det understrekes at politiet har plikt til å handle og yte hjelp som del av sin profesjon, og faren for å bli utsatt for fare eller skade kan således anses som en del yrkesrisikoen.⁴⁴¹

Sakligheten av å vektlegge hva som isolert sett vurderes å være i **politiets interesse** kan også diskuteres. Her behandles tilfellet der inngripen overfor piratkjøring unnlates blant annet fordi det er i politiets interesse å få sentrum tømt raskt. En slik unnlatelse av inngripen kan betraktes som en prioritering, der ett onde, ulovlig persontransport med tilhørende tap for drosjenæringen, anses mindre viktig å bekjempe enn det å forebygge et annet onde, mengder av berusede folk i sentrum med fare for at ordensforstyrrelser oppstår. Politiets ressurser er begrenset, og det må som nevnt foretas prioriteringer. Ved valget er det saklig å prioritere det som anses mest alvorlig. At politiet prioriterer å være synlig i sentrum, og i beredskap for hendelser av større alvorlighet, fremfor å være opptatt med sjekk av mulige piratkjørere, anses saklig. Mer problematisk er det systematisk å unnlate å gripe inn overfor lovbrudd som over tid kan ha et betydelig omfang og representere et betydelig problem.⁴⁴² Det samme må gjelde manglende inngripen overfor personer som antas å være påvirket av, eller i besittelse av, narkotika. Skal straffen virke allmennpreventivt, og ha sin tiltenkte preventive funksjon, er det sentralt ikke å tape av syne viktigheten av at også mindre og tilsynelatende hverdagslige lovbrudd blir etterforsket og oppklart.⁴⁴³

Politiet skal opptre objektivt, og kan ikke la sin **forbindelse til antatt lovbrøyer** påvirke spørsmålet om inngripen. Selv om det empiriske materialet ikke inneholder tilfeller av inhabilitet, jf. henholdsvis forvaltningsloven § 6, 2. jf. 1.ledd og straffeprosessloven § 60, er det tilfeller som illustrerer utfordringer ulike forbindelser kan representere i forhold til å ivareta kravene til saklighet, objektivitet og likebehandling. Vektlegging av forbindelse til antatt lovbrøyer er klart utenforliggende, og følgelig usaklig.

I tilfellet der en politibetjent ser fotballtreneren til barnet sitt snakke i mobiltelefonen mens vedkommende kjører, legges det vekt på trafikksituasjonen og kjennskapet til sjåføren når det ikke gripes inn overfor ham. Det vil kunne være saklig å legge vekt på trafikksituasjonen, jf. det som gjelder vedrørende proporsjonalitet og ressurser. Det vil kreve ressurser å innhente sjåføren, overtredelsen er relativt bagatellmessig, og det vil være uheldig dersom en forfølgelse medfører trafikkfarlige situasjoner. Men vektleggingen av forbindelsen politibetjenten har til sjåføren er klart utenforliggende. Å ta slike hensyn strider mot kravet til objektivitet, og faller således utenfor de rettslige rammer som gjelder for skjønnsutøvelsen.

⁴⁴¹ Det vises til redegjørelsen for politiets handleplikt, behandlet under oppportunitetsprinsippet i innledningskapitlet punkt 1.3.4. Yrkesrisikoen er begrenset av et krav til forsvarlighet, hvoretter innsatsen må være basert på en plan og taktikk som ut fra det tilgjengelige informasjonsbildet og mannskapsstyrkens størrelse, utstyr og ferdigheter, har en rimelig forutsetning for å lykkes, jf. Myhrer, 2015, s. 71

⁴⁴² Se Bratholm, 171, s. 104 om Høyesteretts uvilje til å godta at straffebud er bortfalt på grunn av ikke-bruk, jf. Eks. Rt. 1958 s. 479, Rt. 1962 s. 104 og Rt. 1966 s. 1399

⁴⁴³ RA-1/2013, s. 3

4.2.3.5 Andre momenter som kan virke inn på spørsmålet om inngripen

Som nevnt kan politibetjentenes rolleforståelse virke inn på hvorvidt det gripes inn i en situasjon. Ettersom dette er momenter som kan virke inn ubevisst, er det ikke grunnlag for å knytte disse momentene til noen skjønnsform.

Merkbare forskjeller i **rolleforståelsen**, kan representere en trussel mot prinsippet om likebehandling. Men det er et skjønnsrom for når inngripen kan skje, og det må tåles at politibetjenter innenfor visse rammer opptrer ulikt. Der risikoen er lavere, skadepotensialet mindre og mulige konsekvenser mindre alvorlige, må det aksepteres at noen griper inn og andre ikke. Ved de mer alvorlige situasjoner må det derimot kreves større grad av homogenitet. De ulikheter jeg er vitne til, ligger i det nedre sjikt av hva det tilligger politiet å gjøre noe med. I de mer alvorlige situasjoner som omfattes av observasjonen, griper alle politibetjenter inn.

4.3 Vurderingstema II – middel

4.3.1 Rettslige rammer for valg av middel

Politiet kan benytte en rekke midler for å håndtere situasjoner som nevnt i politiloven §§ 7 flg. Disse er regulert i politiloven §§ 6, 1.ledd, 7, 2.ledd, samt bestemmelsene i politiloven §§ 8 flg.⁴⁴⁴ Det empiriske materialet inneholder hovedsakelig midler nevnt i politiloven §§ 6 - 10, og hovedfokus er derfor på disse. Likevel vil også midler nevnt i politiloven §§ 12 og 13, samt straffeprosessloven og vegtrafikkloven berøres i noen grad.

Av politiloven § 6, 1.ledd fremgår det at tjenesteoppdragets mål skal søkes nådd gjennom opplysning, råd, pålegg og advarsel eller ved iverksettelse av regulerende eller forebyggende tiltak. Det er til dels overlapping i oppregningen. Opplysning, råd, pålegg og advarsel, kan eksempelvis, og vil som oftest, ha et forebyggende formål. Det hadde derfor vært mer presist om oppregningen hadde vært formulert slik at det stod «eller ved iverksettelse av **andre** regulerende eller forebyggende tiltak.» Politiloven § 6 er ikke en selvstendig inngrepshjemmel, men angir de rettslige rammevilkår for om og hvordan en allerede eksisterende myndighet skal utøves.⁴⁴⁵

Opplysning kan eksempelvis være informasjon om at en bestemt adferd er straffbar. Råd kan være anbefalinger om å opptre på en bestemt måte, eksempelvis for å unngå å komme i fare eller straffansvar. Typiske eksempler er at det gis råd til ungdom som vandrer rundt i sentrum på kveldstid, eller personer som er overstadig beruset, om at de bør komme seg hjem. Opplysning og råd har preg av hjelp, orientering og veiledning, og er ikke bestemmende for en persons rettigheter eller plikter. Dette da mottakeren kan velge om han eller hun vil følge politiets opplysning og råd.

⁴⁴⁴ Politiloven § 6 inneholder alminnelige regler om hvordan polititjenesten skal utføres, og gjelder dermed også for tiltak som dekkes av andre bestemmelser enn §§ 7 – 10, samt tiltak som gir politiet myndighet etter annen lovgivning. Den er ikke en selvstendig hjemmel for inngrep, men foreskriver allmenngyldige forholdsnormer for hvordan en tildelt kompetanse skal utøves, uten hensyn til saksområde og hjemmelsgrunnlag. Politiinstruksen § 3-1, er i stor grad sammenfallende med politiloven § 6. Politilovens § 6 er utførlig behandlet i Auglend, Mæland, 2016, s. 622 flg... Se også Ot.prp. nr. 22 (1994-95), s. 17-19 og s. 60, samt Fredriksen, 2015. Jeg baserer meg også på Myhrers kommentarer til politilovens bestemmelser som ligger på Gyldendal rettsdata. Se også innledningskapitlet

⁴⁴⁵ Auglend, Mæland, 2016, s. 623

Dersom personen ikke følger det politiet kommer med, vil ikke det ha konsekvenser som sådan. Tiltakene er ikke å anse som inngrep som fattes i form av enkeltvedtak, jf. forvaltningsloven § 2, 1.ledd bokstav b, men faller innenfor den alminnelige handlefrihet politiet har.⁴⁴⁶

Et pålegg kan defineres som et utsagn om at mottakeren av dette skal opptre på en bestemt måte. Det kan eksempelvis gis pålegg om at en person må forlate et bestemt område (bortvisning), med forbud mot å komme tilbake innen et visst tidsrom (oppholdsforbud).⁴⁴⁷ Også virksomhet som vurderes som risikabel, kan påbys stanset eller endret ved hjelp av pålegg. Pålegget kan således både være av regulerende og forebyggende art, og virker bestemmende for en (juridisk) persons rettigheter og plikter. Det er dermed å anse som inngrep i form av enkeltvedtak, jf. forvaltningsloven § 2, 1.ledd bokstav b. Manglende etterlevelse av pålegget, vil kunne anses straffbart, jf. politiloven §§ 30 nr. 1 jf. 5, hvor det heter at enhver plikter å etterkomme politiets pålegg straks.⁴⁴⁸

En advarsel kan defineres som en orientering om at vedkommende må avstå fra en bestemt adferd, eller avbryte pågående adferd og unngå gjentakelse. Den kan altså både gis på forhånd, og i etterkant av en handling.⁴⁴⁹ Noen av politibetjentene bruker begrepene tilsnakk og formaning. I politiinstruksen § 3-1, 2.ledd brukes begrepet tilrettevisning. Meningsinnholdet oppfattes å være det samme.⁴⁵⁰ Advarsel kan eksempelvis anvendes der opplysning om det uakseptable med adferden, samt råd om å unngå eller avbryte aktuell adferd, ikke er tilstrekkelig. En advarsel er normalt ikke bestemmende for noens rettigheter eller plikter.⁴⁵¹ Det kan imidlertid tenkes tilfeller der advarselen virker tyngende og får en slik form at borgerens rettsstilling endres. I så fall foreligger det et inngrep, uavhengig av om endringen er stor eller liten.⁴⁵² Ved en del tilfeller uttales det i forbindelse med advarsel at mer inngripende tiltak, herunder anmeldelse, vil kunne iverksettes ved manglende etterlevelse av advarselen. Her blir konsekvensen av manglende etterlevelse så tydelig at man kan si at vedkommendes handlefrihet er begrenset gjennom myndighetsutøvelse fra politiet, hvorefter advarselen anses som et inngrep.⁴⁵³

⁴⁴⁶ Se også Fredriksen, 2015, s. 73

⁴⁴⁷ Om oppholdsforbud, avvisning, bortvisning, eventuelt i kombinasjon med pålegg, se Fredriksen, 2015, s. 284 - 306

⁴⁴⁸ Se mer om hva som ligger i ordet «straks» i kapitlet om anmeldelse og annen forfølgelse, punkt 5.2.5.4, som omhandler nektelse av å etterkomme pålegg, jf. politiloven §§ 30 jf. 5

⁴⁴⁹ Ot.prp. nr. 22 (1994-1995), s. 60

⁴⁵⁰ Om en tilrettevisning er noe annet enn en advarsel kan være noe tvilsomt, men det legges til grunn at bestemmelsen i politiloven § 6, 1.ledd og politiinstruksen § 3-1, 2.ledd utfyller hverandre, og at de foretrukne tiltak i polititjenesten skal være opplysning, råd, pålegg, advarsel eller tilrettevisning, se Fredriksen 2015, s. 74

⁴⁵¹ Fredriksen påpeker at en advarsel kan bygge på flere ulike grunnlag, og ha ulike formål, og at det i noen situasjoner kan være uklart om en advarsel er å regne som et inngrep. Han mener at i den grad en advarsel er et tiltak som krever hjemmel i lov, så ligger hjemmelen i politiloven § 7, 2.ledd, jf. formuleringen «blant annet». Se Fredriksen, 2015, s. 73. Auglend og Mæland synes å mene at advarselen er å betrakte som et inngrep, da det vises til at anledningen til å gi advarsel er noe politiet tradisjonelt har hatt i form av en alminnelig og sedvanebestemt myndighet, og at dette har seg om en oppportunitetsforankret kompetanse som nå er lovfestet, jf. politiloven § 6, 1.ledd, se Auglend, Mæland, 2016, s. 619

⁴⁵² Fredriksen, 2015, s. 207-208

⁴⁵³ Der advarselen har en form som ikke endrer rettsstillingen, anses den følgelig ikke som et inngrep. Pålegg er å anse som inngrep, og legger man til grunn av oppregningen av tiltak i politiloven § 6, 1.ledd er stigende, burde advarsel i så fall vært nevnt før pålegg

Det fremgår av politiloven § 7, 2.ledd at politiet i situasjoner som nevnt i 1.ledd (som er behandlet i foregående punkt om inngripen) blant annet kan regulere ferdselen, forby opphold i bestemte områder, visitere person eller kjøretøy, uskadeliggjøre eller ta farlige gjenstander i forvaring, avvise, bortvise, fjerne eller anholde personer, påby virksomhet stanset eller endret, ta seg inn på privat eiendom eller område eller påby områder evakuert. «Blant annet» indikerer at listen ikke er uttømmende. Det kan tenkes andre midler av tilsvarende art som de nevnte, som kan ha tilsvarende effekt og funksjon. De nevnte midler, og tilsvarende, kan ha en regulerende og forebyggende funksjon. Eksempelvis kan forbud mot opphold i bestemte områder, som gjerne skjer i form av pålegg, ha som formål å regulere pågående ordensforstyrrelser og forebygge at slike oppstår. Å ta farlige gjenstander i forvaring, avvise, bortvise, fjerne eller anholde personer, kan likeledes regulere en eksisterende situasjon, og forebygge en fremtidig uønsket situasjon.

Midler som er spesielt aktuelle i denne sammenhengen er anholdelse, bortvisning og fjerning av personer. En anholdelse er en midlertidig frihetsberøvelse av en person, i påvente av at politiet avklarer hva som skal skje videre med vedkommende.⁴⁵⁴ Anholdelsen er gjerne først trinn i arbeidet med å avdekke, stanse og forebygge ordensforstyrrelser, farlige situasjoner eller lovbrudd. Personen må i slike tilfeller forholde seg til politiet, og kan ikke forlate uten etter politiets tillatelse. Et eksempel er tilbakehold av en person i en politibil til forholdene på stedet er brakt under kontroll.⁴⁵⁵ En anholdelse er begrensende for aktuell person rett til å bevege seg fritt, og selve friheten er bortfalt der vedkommende settes inn i politibilen. Anholdelse er dermed å anse som et inngrep. Å bortvise en person innebærer at vedkommende blir nektet fortsatt opphold på et bestemt sted i en bestemt periode. Det kan eksempelvis være at en person som har skapt en ordensforstyrrelse en lørdagskveld bortvises fra sentrum. Bortvisning skjer gjerne i form av pålegg, den begrenser bevegelsesfriheten, og er å anse som et inngrep. (Skal bortvisning ha noe varighet, må det kombineres med et oppholdsforbud).⁴⁵⁶ Med fjerning menes å ta en person bort fra det sted der situasjonen som ligger til grunn for politiets inngripen har oppstått, til et sted der risikoen for videre forstyrrelser er redusert eller fjernet. Et typisk eksempel på dette er at en bråkmaker tas bort fra køen på et utested, og rundt et hjørne eller inn i politibilen. Fjerning kan også skje ved å transportere bort en person som ikke frivillig forlater et område vedkommende har fått pålegg om å begi seg bort fra. Bevegelsesfriheten blir her innskrenket (og også friheten om fjerningen skjer ved bil), og fjerning er dermed å anse som et inngrep.

Innbringelse er regulert i politiloven §§ 8 og 9. Med innbringelse menes at en person tas med inn til en politistasjon, et lensmannskontor eller annet lokale som benyttes under polititjenesten, jf. politiloven § 8, 1.ledd. Her berøves friheten, og denne varer normalt noe lenger enn en anholdelse.⁴⁵⁷ Innbringelse er følgelig å anse som et inngrep. Også innbringelse etter politiloven §§ 8 og 9 kan virke regulerende og forebyggende, eksempelvis gjennom å regulere adferd forebygge videre forstyrrelser eller farlige situasjoner ved ordensforstyrrelser eller høygradig beruselse. Situasjonene en innbringelse kan skje, er behandlet ovenfor, under punkt 4.2.1.

⁴⁵⁴ Se Ot.prp. nr. 22 (1994-1995) s. 61. En anholdelse skjer gjerne før pålegg gis, eller personer fjernes, og burde slik sett vært nevnt tidligere i oppramsingen i politiloven § 7, 2.ledd

⁴⁵⁵ I Ot.prp. nr.22 (1994-1995), s. 61. Om anholdelse, se Fredriksen, 2015, s. 309-314

⁴⁵⁶ Fredriksen, 2015, s. 304

⁴⁵⁷ Ot.prp. nr.22 (1994-1995), s. 61

Politielloven § 9 regulerer også politiets plikt til straks å vurdere umiddelbart å overføre den innbrakte til sykehus, legevakt eller avrusningsinstitusjon, der vedkommende er ute av stand til å ta vare på seg selv, eller gjøre rede for seg selv, jf. bestemmelsens 4.ledd. Terskelen for slik overføring bør settes lavt.⁴⁵⁸ Der det er grunn til å tro at den innbrakte har bestemte skader, eller helsetilstanden for øvrig tilsier at slikt tilsyn er nødvendig, skal politiet straks tilkalle lege eller annet helsepersonell, jf. bestemmelsens 5.ledd. Endelig fremgår det av bestemmelsens 6.ledd at den innbrakte skal ha skjerpet tilsyn av politiet i påvente av overføring til sykehus mv, eller gjennomføring av lege- eller helsetilsyn etter bestemmelsens 4. og 5.ledd. I forskrift om bruk av politiarrest § 2-3, fremkommer generelle regler om helsetilsyn med dels likelydende innhold som i politielloven § 9. Jeg går ikke nærmere inn på disse her.

Visitasjon er regulert i politielloven § 10. Med visitasjon menes en ytre besiktigelse og undersøkelse av kropp, klær, veske og lignende som vedkommende har hos seg, i den hensikt å finne bestemte gjenstander.⁴⁵⁹ Situasjonene som gir grunnlag for visitasjon, er redegjort ovenfor, under punkt 4.2.1. Ved å foreta en sikkerhetsvisitasjon etter politielloven § 10, 2.ledd, farlige gjenstander, og gjenstander som kan anvendes til vold, avdekkes og fratras vedkommende, slik at farlige situasjoner med bruk av våpen eller andre farlige gjenstander kan forebygges.⁴⁶⁰ Formålet er således å ivareta enkeltpersoners eller allmennhetens sikkerhet. Å bære kniv eller andre farlige gjenstander på offentlig sted er straffbart, jf. straffeloven 1902 § 352a/straffeloven 2005 § 189, 2. og 3.ledd jf. 1.ledd, og inngrepet stanser således et pågående straffbart forhold. Dermed kan også visitasjon ha et regulerende eller forebyggende formål.

Politiets plikt til å hjelpe syke, eller sørge for hjelp til slike, er regulert i politielloven § 12, 1.ledd. Aktuelle situasjoner er behandlet ovenfor, under punkt 4.2.1. Dersom en persons helsetilstand gir grunn til å anta at legehjelp kan være nødvendig, skal politiet i slike tilfeller øyeblikkelig varsle lege, og gjennom ansvarlig helsemyndighet eller på annen måte søke å finne frem til en betryggende plassering. Politiets hjelpeplikt er subsidiær, og aktualiseres først der ingen pårørende eller andre ansvarlige er til stede og kan ta seg av den syke.⁴⁶¹

Det fremgår av politielloven § 13, 1.ledd at politiet kan vise eller bringe hjem i situasjoner behandlet under punkt 4.2.1. I «vise hjem» ligger at politiet gir barnet pålegg om å komme seg hjem selv, mens «bringe hjem» innebærer at politiet ledsager barnet hjem. Videre heter det i 2.ledd at politiet kan ta hånd om barn i situasjoner behandlet under nevnte punkt, og i så tilfelle umiddelbart sørge for at barnet blir brakt til verge eller annen foresatt, om nødvendig til barnevernmyndighetene. Utfyllende regler fremgår av politiinstruksen § 12-4.

⁴⁵⁸ Myhrer, Norsk lovkommentar, note 29 til politielloven § 9, siste hovedrevisjon 01.11.13

⁴⁵⁹ Ot.prp. nr.22 (1994-1995), s. 62

⁴⁶⁰ Finnes våpen eller farlige gjenstander, tas slike i forvaring, jf. politielloven § 7, 2.ledd eller beslag, jf. straffeprosessloven §§ 203 og 206. Forutsetningen er at det anses nødvendig og forholdsmessig, jf. henholdsvis politielloven § 6, 2.ledd og straffeprosessloven § 170a. Hvis det egentlige formål med undersøkelsen er å avdekke om det er begått, eller begås, et straffbart forhold, må vilkårene for ransaking være oppfylt, jf. straffeprosessloven §§ 192 og 195. For slike inngrep kreves skjellig grunn til mistanke. Det skal altså være mer sannsynlig at aktuell person har begått et straffbart forhold av en viss alvorlighet enn at denne ikke har gjort det. Videre kan det anses nødvendig med avhør og andre straffeprosessuelle tiltak, avhengig av øvrige omstendigheter.

⁴⁶¹ Ot.prp. nr. 22 (1994-1995), s. 63

Også det å ta hånd om syke og barn etter politiloven §§ 12 og 13 kan ha som formål å regulere adferd og forebygge uønskede og farlige situasjoner.

Oppregningen i politiloven § 6, 1.ledd omtales som tiltakstrappen. Man kan se det slik at de tiltak som fremgår av politiloven § 6, 1.ledd, kan anta en form som nevnt i §§ 7, 2.ledd, 8, 1.ledd, 9, 1.ledd, 10, 1. og 2.ledd, 12, 1.ledd og 13, 1. og 2.ledd. Som det fremgår ovenfor, retter mange av disse midlene seg mot den personlige frihet og bevegelsesfrihet, eksempelvis anholdelse, avvisning, bortvisning, fjerning, visitasjon og innbringelse. Retten til personlig frihet er beskyttet etter EMK artikkel 5, nr. 1, og straffeloven 1902 § 223/straffeloven 2005 § 254, retten til bevegelsesfrihet er sikret i protokoll nr. 4 til konvensjonen om beskyttelse av menneskerettigheter og de grunnleggende friheter artikkel 2.⁴⁶² Det fremgår videre av Grunnloven § 94, 1.ledd at ingen må berøves friheten uten i lovbestemte tilfeller og på den måte som lovene foreskriver. Det heter videre at frihetsberøvelsen må være nødvendig og ikke utgjøre et uforholdsmessig inngrep.

Avgjørende for hvilket middel som kan anvendes i den enkelte situasjon, er først og fremst begrenset av hva som anses nødvendig, herunder lempeligst med hensyn til hva som er tilstrekkelig og hensiktsmessig, ut fra foreliggende behov, jf. politiloven § 6, 2.ledd. Det vises til redegjørelsen av bestemmelsen i innledningskapitlet, punkt 1.3.3. Visitasjon etter identitetsbevis kan eksempelvis anvendes først der lempeligere middel som forespørsel om fremleggelse av identifikasjon ikke etterkommes, eller der personen er så overstadig beruset at slik forespørsel ikke anses tilstrekkelig eller hensiktsmessig. Likeledes kan innbringelse av en som har forstyrrer offentlig ro og orden først anvendes der lempeligere middel som pålegg om å forlate anses uhensiktsmessig eller utilstrekkelig, eksempelvis på grunn av vedkommendes beruselse, eller forgjeves er forsøkt. Et pålegg om å forlate et område av sentrum kan anses som utilstrekkelig for en som har skapt ordensforstyrrelser, og gitt uttrykk for at han vil fortsette med det. Mens et pålegg kan anses som uhensiktsmessig overfor en som er så beruset at han ikke forstår hva pålegget går ut på.

Videre fremkommer krav om at midlet må være forholdsmessig, sett hen til situasjonens alvor, tjenestehandlingens formål og omstendighetene for øvrig.⁴⁶³ Forholdsmessighetsprinsippet er også behandlet i innledningskapitlet punkt 1.3.3, og det vises til fremstillingen der.

Politoloven § 6, 2. ledd er en «skal»-bestemmelse, hvilket blant annet innebærer at politibetjenter i ordenstjeneste må påse at de midler som anvendes svarer til kravene om nødvendighet og forholdsmessighet. Dette kan medføre at politiet må avstå fra å anvende et middel, fordi dette er unødvendig, ikke det lempeligste, eller uforholdsmessig.

Det fremgår av politiinstruksen § 10-3, 3.ledd at en politibetjent som kommer til åstedet for en straffbar handling, plikter å iverksette den etterforskning situasjonen tilsier, og særlig samle inn og notere alle opplysninger, herunder spesielt personalia på vitner og andre av mulig interesse for oppklaringen av saken. Så langt forholdene tillater, skal også andre bevismidler i åstedets nærhet søkes sikret eller bevart betryggende på annen måte.

Når det gjelder midler aktuelle ved straffeforfølgning, vises det til bestemmelsene om pågripelse, personransaking og beslag i straffeprosessloven §§ 171, 195 og 203. En pågripelse er en midlertidig

⁴⁶² For en gjennomgang av EMK-rettens betydning for politilovens inngrep i den personlige frihet og fysiske bevegelsesfrihet, se Fredriksen, 2015, s. 255 flg., og Auglend, Mæland, 2016, s. 739 flg..

⁴⁶³ Det samme fremgår av politiinstruksen § 3-1, 1. ledd

frihetsberøvelse, som kan anvendes i situasjoner behandlet ovenfor, punkt 4.2.1. Personransaking er en ytre undersøkelse av vedkommende, med formål om å finne bevis eller ting som kan beslaglegges eller tas heftelse i, jf. straffeprosessloven § 195. Tilsvarende kan beslag tas i ting som antas å ha betydning som bevis, eller som antas å kunne inndras eller kreves utlevert av fornærmede, jf. straffeprosessloven § 203. Felles for alle disse tvangsmidlene, er at det må være tilstrekkelig grunn til å anvende dem, samt at det etter sakens art og forholdene ellers ikke må være et uforholdsmessig inngrep, jf. straffeprosessloven § 170 a. Vurderingen er i all hovedsak sammenfallende med det som følger av politiloven § 6, 2.ledd.

Kontroll av kjøretøy i medhold av vegtrafikkloven § 10, omfatter ruspåvirket kjøring, kjøretøykontroll, bruk av kjøretøy, kjøreadferd, fartskontroll og andre kontrolltyper som dokument-, parkerings- eller vektkontroll.⁴⁶⁴ Riktignok anses bestemmelsen å åpne for generell stans av kjøretøy, slik at politiet ved mistanke om ulovlige forhold har anledning til å stanse kjøretøyet, jf. Rt. 1980 s. 1373. Men dersom det skal gjennomføres ransaking av kjøretøy og personer, må vilkårene for dette være oppfylt. Det må følgelig være skjellig grunn til mistanke om et straffbart forhold som kan medføre frihetsstraff, jf. straffeprosessloven §§ 192 og 195. Test av ruspåvirkning kan skje i medhold av vegtrafikkloven § 22a, 1.ledd nr. 4. Gir testresultatet grunn til å tro at vedkommende eksempelvis er ruspåvirket, kan politiet foreta en særskilt undersøkelse av om det er tegn og symptomer på ruspåvirkning, og fremstille vedkommende for utåndingsprøve, blodprøve, spyttprøve og klinisk legeundersøkelse for å søke å fastslå påvirkningen. Dersom føreren nekter å medvirke til alkotest eller foreløpig test av om føreren er påvirket av annet berusende eller bedøvende middel, skal slik fremstilling i alminnelighet finne sted, jf. bestemmelsens 2.ledd.

4.3.2 Politibetjentenes praksis - middel

4.3.2.1 Innledning

Etter at politibetjentene har truffet beslutning om å gripe inn i en situasjon, oppstår spørsmålet: med hvilket middel. Dette handler om nivå av myndighetsutøvelse, jf. inngrepstrappen i politiloven § 6, 1.ledd og de ulike tiltak som er nevnt i §§ 7 flg., eventuelt straffeprosessloven §§ 171, 195 og 203. Formålet her er å avdekke hvilke momenter politibetjentene kan tillegge vekt ved valg av middel, basert på observasjon og uttalelser fra politibetjentene under observasjon og intervju.

4.3.2.2 Momenter tilknyttet situasjonen

Behovet for å utrede faktum kan tillegges stor vekt ved valg av middel. Det anses viktig å velge det middel som er best egnet i så måte. Formålet kan være å undersøke hvem personen er, sjekke vedkommendes tilstand, herunder eventuell ruspåvirkning, samt få et inntrykk av om det kan være noe mistenkelig med vedkommende.

I forlengelsen av dette, kan **faktumbildet** ha betydning for hvilke midler som iverksettes. Der faktum ikke lar seg avdekke, kan tanker om beviskrav utelukke anvendelse av videre inngripen. Ved sviktende faktum kan eksempelvis personen få forlate stedet, noen ganger i kombinasjon med de mildere midler opplysning, råd og advarsel. Ved et tilfelle vurderes en person å ha kjørt for fort, men eksakt måling mangler. Mangelen på bevis leder til at føreren blir orientert om risikoen med å kjøre fort, og får advarsel mot å gjenta dette.

⁴⁶⁴ Engstrøm, Norsk lovkommentar, note 42 til vegtrafikkloven § 10, siste hovedrevisjon 12.05.16

Situasjonens art og alvorlighet, hva enten det gjelder ordensforstyrrelser, situasjoner som innebærer fare, eller straffbare forhold, er av sentral betydning ved valg av middel. Jo større *risiko* som foreligger, eller *konsekvenser* som har oppstått, og jo høyere *gode* som utsettes for risiko, krenkes eller er krenket, desto høyere sannsynlighet er det for at mer inngripende midler velges. Liv og helse prioriteres høyest, og kan medføre valg av mer inngripende midler enn der materielle verdier er utsatt. Det legges vekt på å velge midler som anses egnet til å avhjelpe behovet i situasjonen. Ved ordensforstyrrelser er det følgelig fokus på polisiære midler som anholdelse, advarsel, pålegg, visitasjon og innbringelse, mens det ved farlige situasjoner er fokus på midler som er egnet til å avverge skade, redde liv og begrense risiko. Endelig er det ved mistanke om lovbrudd, fokus på midler av straffeforfølgende karakter.

Opplysning, råd og advarsel kan velges bort ved mer alvorlige situasjoner, eksempelvis der berusede og aggressive personer har forårsaket, forårsaker eller truer med å forårsake straffbare handlinger som ordensforstyrrelser og vold, eller havner i situasjoner som vil kunne være til fare for vedkommende eller andre. Begrunnelsen er at slike midler kan anses utilstrekkelig og/eller uhensiktsmessig. I slike situasjoner kan sannsynligheten øke for at avvisning, fjerning (eventuelt i form av hjemkjøring), bortvisning (i form av pålegg) og innbringelse velges, begrunnet i at det anses nødvendig for å avbryte adferden og forebygge videre ordensforstyrrelser og farlige situasjoner.

Ved andre mer alvorlige straffbare handlinger, eksempelvis voldsutøvelse med skadefølger, tyveri og skadeverk kan aktuelle midler for å forebygge gjentakelse være pågrepelse, ransaking og beslag. Ved et tilfelle kommer det inn melding om at en mann har forsynt seg av diverse gjenstander, deriblant mobiltelefoner, fra flere personers vesker inne på et utested. På bakgrunn av en god beskrivelse av et karakteristisk utseende, pågripes mannen når han påtreffes. Ransaking gjennomføres, og flere gjenstander, deriblant flere mobiltelefoner beslaglegges. Ved mer alvorlige overtredelser av vegtrafikklovgivningen, eksempelvis fartsoverskridelser, manglende hensyntagen til andre trafikanter eller mistanke om promillekjøring, anses det viktig å velge midler som kan forhindre at det skjer en ulykke, eksempelvis ved valg av midler som stans og beslag av førerkort.⁴⁶⁵

Og motsatt kan milde midler velges der risikoen er mindre, det truede gode av lavere verdi, eller de oppståtte konsekvenser av mindre alvorlig art, eksempelvis i form av opplysning, råd og advarsel. Ved tilløp til ordensforstyrrelser, der berusede personer begynner å bli, eller er, høyrøstede og hissige, kan eksempelvis lede til valg av opplysning om at adferden er uakseptabel (og eventuelt straffbar), råd om å roe ned, og advarsel om at mer inngripende midler, eksempelvis pålegg om å forlate området, vil kunne anvendes om adferden fortsettes. Opplysning om risiko, og råd om å komme seg hjem, kan velges i situasjoner som kan utvikle seg til å bli farlige, eksempelvis der berusede personer oppfattes å nærme seg en tilstand der deres evne til å ta vare på seg selv er vesentlig redusert. Opplysning om straffansvar kan velges ved tilløp til lovbrudd, eksempelvis der noen er unnvikende med å oppgi identitet når politiet har tjenstlig behov for det, eller der personer er i ferd med å drikke alkohol eller urinere på offentlig sted. En politibetjent uttrykker det slik: «... det er veldig greit dersom jeg kommer bort til dem før de rekker å drikke... og bare si...: ”Dersom du drikker nå, så koster det deg 3 000 kroner... Ta bare og tøm ut, så sparer du de pengene.”... Det gjør jeg ganske ofte.» Et annet eksempel er der en person som får førerkortet beslaglagt, får opplyst at

⁴⁶⁵ Straffeforfølgningen, og andre reaksjoner, eksempelvis beslag av førerkort, behandles i kapitlet om anmeldelse og annen forfølgelse

det oppstår straffansvar om han likevel velger å kjøre. Politibetjenten sier til vedkommende: «Du vil bli stoppet. Vi følger med på hvem som er fratatt førerkortet».

For å forebygge at risiko oppstår, eller slår ut i konsekvenser, kan endog midler velges som verken er nevnt i politiloven §§ 6 flg. eller er av en slik art at det krever hjemmel, eksempelvis den blotte tilstedeværelse. Å vise seg på utesteder og bygdefester, kan eksempelvis velges for å forebygge at det oppstår bråk på slike, eller at noen kjører beruset hjem. Ved et tilfelle får politiet tilbakemelding om at flere unnlater å kjøre hjem fra en bygdefest nettopp fordi politiet har vært der.

Tilstedeværelse gjennom å sette opp promillekontroll i forkant av stengetid ved utestedene kan også velges for å forebygge promillekjøring. «... så går ryktet, og så er det ingen som tør å ta bilen i fylla... Så det har en effekt... Men det er utrolig vanskelig å måle, dessverre,» forteller en politibetjent.⁴⁶⁶

Som ved vurderingen av inngripen, kan *tidspunkt, sted og støynivå* tillegges vekt ved vurderingen av situasjonens art og alvorlighet. Ved hjemmefester minker sannsynligheten for bruk av opplysning, råd og advarsel jo senere på kvelden det er. Rundt midnatt øker sannsynligheten for at slike avsluttes ved pålegg, eller tømning av lokale. Dette begrunnes i at det skal være nattero. *Tidspunktet* har også betydning for hvorvidt barn og unge, som blir påtruffet på offentlig sted uten spesiell grunn til det, vises eller kjøres hjem. Før midnatt kan opplysning om klokkeslett og råd om å komme seg hjem velges, mens sannsynligheten for hjemkjøring øker senere på natten. Endelig nevnes at stans av kjøretøy utenfor organisert kontroll kan skje med begrunnelse at tilsynelatende formålsløs kjøring midt på natten anses mistenkelig.

Stedet for en situasjon kan tillegges vekt ved valg av middel, eksempelvis fordi risikoen for at ordensforstyrrelser, farlige situasjoner eller lovbrudd skal kunne oppstå anses større på visse steder. Typiske steder er utenfor utesteder, i drosjekøer og på torg, der mange samles. I bysentrum, der mengder av (ofte berusede) folk ferdes mellom utestedene, kan alvorlige situasjoner raskt oppstå hvis biler kommer i høy hastighet. Dette kan lede til at bilførere kan stanses, rådes om, eller pålegges til, å kjøre rolig, eventuelt advares mot at anmeldelse vil skje om ikke farten holdes nede. Også fotgjengerne kan i slike tilfeller gis råd om aktsomhet.

Støynivå kan ved ordensforstyrrelser bli avgjørende for om det gis opplysning om at støyen er over det akseptable, råd om å dempe, advarsel om at pålegg kan bli gitt, og anmeldelse utferdiges, ved manglende demping, eller om det gis pålegg om demping, eller at forebyggende eller regulerende inngrep iverksettes, eksempelvis ved at deler av musikkanlegg vil fjernes (eksempelvis forsterker, høyttaler eller nødvendige kabler/ledninger), eller at festlokalet tømmes. Det er imidlertid ikke ofte midler av sistnevnte art velges.⁴⁶⁷

Antall personer på stedet kan også tillegges vekt ved vurderingen av en situasjons art og alvorlighet, i den forstand at jo flere som er involvert ved tilfeller av ordensforstyrrelser eller voldsutøvelse, desto større er sannsynligheten for at mer inngripende midler velges. Er det eksempelvis mange personer på en fest, kan det raskere gis pålegg om demping av støy og tømning av lokale enn der festens omfang er mindre. Som en politibetjent uttaler: «Vi visste at det ikke ville hjelpe med pålegg om å

⁴⁶⁶ Om den forebyggende effekt av synlighet av politibilen, se Finstad, 2013, s. 83

⁴⁶⁷ Noen av politibetjenten med erfaring fra tjeneste i Oslo og andre større byer, forteller at terskelen der er lavere for iverksetting av mer inngripende tiltak ved feststøy, eksempelvis i form av fjerning av utstyr til musikkanlegg eller tømning av lokalet. Dette begrunnes i at slike forstyrrelser skjer hyppigere der, og kapasiteten til å rykke ut gjentatte ganger dermed er mindre enn i mindre byer

dempe. De var så mange...» Flere av politibetjentene forteller om tilfeller av ungdomsfester, der den ansvarlige for festen gir uttrykk for at han eller hun er fortvilt over å ha mistet kontrollen, og kanskje selv har kontaktet politiet. Ryktet om fest kan ha spredt seg, hvoretter uvedkommende møter opp, hvoretter tilgrising og materielle skader kan ha oppstått. Valg av mer inngripende midler i slike situasjoner begrunnes i at risikoen for videre forstyrrelser og vold anses større jo flere som er involvert. Det samme gjelder risikoen for at noen skal blande seg inn og hindre politiets håndtering av situasjonen.

Det forhold at situasjonen er **meldt inn av publikum** kan lede til valg av mer inngripende midler enn der situasjonen er egenobservert. Det kommer frem at det kan anses som viktig å vise publikum at politiet tar tak i meldinger, og gjør noe for å dekke behovet melder har.

Valg av mer inngripende midler på grunn av antall personer på stedet, kan også begrunnes i **allmennpreventive hensyn**. En person som har forstyrret offentlig ro og orden, settes eksempelvis i politibilen og kjøres bort fra stedet, slik at andre skal se at slik oppførsel får konsekvenser.⁴⁶⁸ En politibetjent forteller: «... Hvis det er en aggressiv tone på byen, så hjelper det veldig at vi viser at dette aksepterer vi ikke. Vi henter inn de bråkmakerne som vi ser mest... Hvis vi ikke gjør det, så er det slik at «Nei, her er det lovløse tilstander. Her er det bare å peise på, for her ser vi bare to politifolk og de er så defensive»...»

Hvorvidt **noen som kan bistå** i situasjonen kan tillegges vekt, da dette kan innebære en reduksjon av foreliggende risiko. Dette gjelder spesielt ved tilfeller av overstadig beruselse. Dersom personen har noen sammen med seg, eller hjemme hos seg, som kan ta seg av vedkommende, kan råd eller pålegg om å komme seg hjem, eller fjerning i form av hjemkjøring velges fremfor innbringelse.

Ved et tilfelle uttaler en mann at han skal «lage helvete» på et utested beliggende på et hotell der han er gjest. Det avdekkes mulighet for bistand av hans søster og en kollega. Han roer seg ned når han får ringe sin søster, og kollegaen lover å ta ham med på rommet, slik at innbringelse unngås. Politibetjenten uttaler så: «Vi gir ham en sjanse. Mulig vi tar feil. Vi får se, og håpe at han tar kveld».⁴⁶⁹

Ved et annet tilfelle kommer en dørvakt på et utested bort til politibilen og forteller at en mann, som han peker ut, har sparket til en strømkoblingsboks som står på torget. Når politibilen nærmer seg, løper mannen avgårde. Han faller et par ganger, og blir tatt igjen av den ene politibetjenten. Mannen får pålegg om å forlate sentrum, og ikke komme tilbake før et bestemt klokkeslett neste morgen. Innbringelse vurderes, da mannen i tillegg til å vurderes å ha skapt en ordensforstyrrelse, anses som overstadig beruset og ikke i stand til å ta vare på seg selv. Men fordi mannen har en venn sammen med seg, som lover, og blir vurdert å være i stand til, å få mannen hjem, unnlates innbringelse. Vennen får tilsvarende pålegg som mannen. På spørsmål om hvorfor det blir slik, sier politibetjenten: «... Det ble på en måte en avtale: «Du tar vare på kompisen din, men dere forlater sentrum». Og så fremsatte jeg pålegg til dem begge to.»

⁴⁶⁸ Personen kjøres ikke nødvendigvis inn til politistasjonen eller settes i arresten, det kommer an på de øvrige momenter som fremkommer her. Det kan anses tilstrekkelig med advarsel og formaning om hvordan vedkommende bør oppføre seg, før personen dimitteres

⁴⁶⁹ Det kommer ingen flere meldinger vedrørende mannen

4.3.2.3 Momenter tilknyttet personen

Adferden til personen det gripes inn overfor kan tillegges stor vekt ved valg av middel.⁴⁷⁰ I dette inngår vedkommendes opptreden når politiet kommer til stedet, reaksjon på politiets inngripen og vilje til å innrette seg etter det politiet bestemmer (omtales gjerne som samarbeidsvilje). Målet er å velge et middel som kan kompensere for risikoen som ligger i situasjonen, hva enten vedkommende forårsaker ordensforstyrrelse, farlige situasjoner eller lovbrudd.

Opplysning om straffansvar, råd om å avstå fra, og advarsel mot å foreta, videre forstyrrelser kan anses tilstrekkelig der en person som har skapt en ordensforstyrrelse uten konsekvenser av betydning, avbryter sin handling når politiet kommer. Det samme gjelder der personen legger seg flat, beklager sin adferd, gir uttrykk for anger, gir uttrykk for forståelse for politiets inngripen og lover ikke å gjenta sin brøde.⁴⁷¹ I tilfellet der en limousin stoppes etter å ha kjørt med unge damer hengende ut av vinduer og takluke, beklager føreren det som har skjedd, han gir uttrykk for at han forstår at det er farlig å kjøre slik, og forsikrer at det ikke skal gjenta seg. Det stilles lit til at han vil holde ord, og vurderes som tilstrekkelig med advarsel.

Sannsynligheten for at mildere midler velges, øker der aktuell person fremstår som samarbeidsvillig. I dette ligger at vedkommende eksempelvis raskt oppgir og beviser sin identitet, forklarer seg greit om hva som har skjedd og ikke synes å legge skjul på noe, viser respekt for politiet og hører etter hva politiet sier, og retter seg etter de midler som anvendes.

Der personen fortsetter å forstyrre ro og orden, eller viser manglende samarbeidsvilje, eksempelvis ved å opponere mot politiets inngripen, eller provosere politibetjenten gjennom spørsmål om hva politiet har lov og ikke lov til å gjøre, øker sannsynligheten for at mer inngripende middel som pålegg, visitasjon og innbringelse velges. Dette begrunnes i at risikoen for videre forstyrrelser anses høyere der vedkommende opptre provoserende og ikke hører etter.⁴⁷² Noe av dette kan også oppfattes som en utfordring mot politibetjentens autoritet, hvilket beskrives nedenfor, under punkt 4.3.2.4.

Ved brudd på bortvisningspålegg gitt etter ordensforstyrrelser, kan det ved vurderingen av hvorvidt det gis nytt pålegg, personen innbringes eller videre inngripen unnlates, legges stor vekt på risikoen for at vedkommende vil skape nye forstyrrelser.⁴⁷³ Dersom risikoen vurderes som liten og fjern, kan videre inngripen unnlates. I vurderingen kan det legges det vekt på om personen har en god begrunnelse for sin tilbakekomst, eksempelvis for å hente en gjenglemt jakke eller veske på et utested, og hvorvidt opptreden, ruspåvirkning og sinnstilstand ikke gir grunn til bekymring for videre forstyrrelser. Vurderes risikoen for nye ordensforstyrrelser som stor og nærliggende, vedkommende skaper nye forstyrrelser, eller ikke retter seg etter pålegget i det hele tatt, øker sjansen for at innbringelse velges fremfor nytt pålegg. Ved et tilfelle får en mann gjentatte pålegg om å fjerne seg

⁴⁷⁰ Det samme finner Holmberg, 1999, s. 24

⁴⁷¹ Noe av det samme finner Holmberg, se Holmberg, 2000, s. 22

⁴⁷² At manglende respekt for politiets autoritet kan lede til en mer restriktiv linje og iverksettelse av de sanksjoner loven åpner for, fremgår av Holmberg, 1999, s. 161

⁴⁷³ Det er tilfeller der vedkommende opptre i henhold til pålegget innledningsvis, eksempelvis forlater sentrum, men kommer tilbake, uten på ny å forstyrre ro og orden, før utløp av fristen som er satt. Dernest er det tilfeller der vedkommende på samme måte kommer tilbake for tidlig, og skaper nye ordensforstyrrelser. Endelig er det tilfeller der vedkommende ikke retter seg etter pålegget i det hele tatt, eksempelvis ved å fortsette å forstyrre ro og orden, eller nekte å forlate området vedkommende bortvises fra

fordi han forstyrrer politiet. Mannen gir uttrykk for at han ikke kommer til å fjerne seg, og at han har lov til å stå hvor han vil. Det går tjue minutter uten at han fjerner seg, og han blir så innbrakt.

Den unge damen som er høyrøstet og i krangel med kjæresten sin utenfor et utested, skjeller politibetjenten ut, blant annet ved å kalle henne hjernedød. Hun gir klart uttrykk for at politiet ikke har noe med å blande seg inn, og kommer med ukvemsord overfor politibetjenten. Videre gir hun uttrykk for at hun har rett til å stå hvor hun vil og gjøre hva hun vil, når politibetjenten trekker henne et stykke unna. Ut fra hennes reaksjon på politiets inngripen vurderes risikoen for videre forstyrrelser som stor, og hun innbringes. Situasjonen inneholder flere momenter, hvilket fremkommer nedenfor.

Ved valg av middel kan det også legges stor vekt på **tilstanden** til personen det gripes inn overfor, herunder sinnstilstand, ruspåvirkning og helsetilstand.

Begrunnelsen for å legge vekt på aktuell persons *sinnstilstand*, er at denne kan si noe om vedkommendes mottakelighet for korrigerende avferd. Ved tilfeller av ordensforstyrrelser uten vesentlige konsekvenser, der personen fremstår som rolig, eller roer seg ned, kan det anses tilstrekkelig å gi vedkommende en advarsel mot å forårsake videre forstyrrelser. Der vedkommende derimot fremstår som aggressiv, kan det anses nødvendig å anvende mer inngripende middel, eksempelvis pålegg om å forlate området, eller innbringelse. Formålet er å hindre videre forstyrrelser.

Den høyrøstede unge damen utenfor et utested, som er i krangel med kjæresten sin, hisser seg voldsomt opp og roper og banner. Hun får tilsnakk i form av advarsel et par ganger, og blir deretter tatt til side. Hun roer seg imidlertid ikke ned, og innbringes. Politibetjenten forteller at hun vurderer å gi den unge damen pålegg om å forlate byen, men kommer til at det, med hensyn til hennes aggresjonsnivå, neppe er tilstrekkelig for å hindre videre forstyrrelser. Politibetjenten forklarer videre: «Sånn oppførsel som hun har... vi skal se lenger enn situasjonen bare der og da... hva... om jeg hadde sluppet henne... Bare sagt: «Nei, greit, du har fått en advarsel.» Hun ville ha føket rett til han der karen der, og startet samme opplegget. Og munnen hennes hadde blitt verre... Hadde hun bare roet seg ned, og sagt at: «Greit, jeg har kranglet med ham, syns han er en dritt», og hadde ønsket å gå fra stedet, så kunne hun ha gått. Det hadde ikke blitt noe mer... vi har uttrykket "å prate seg inn i arresten", og det gjorde hun absolutt.» Før hun settes i arresten forsøkes lempeligere middel. Hun opplyses om alternative løsninger, alt fra løslatelse til innsettelse i arrest, men hisser seg enda mer opp, roper, banner og kjefter på tre politibetjenter og meg. Moren forsøkes også kontaktet, uten hell, for avhenting av den unge damen.

Et tilfelle der det innledningsvis anses som tilstrekkelig og hensiktsmessig å gi råd, er der en overstadig beruset mann, kjent for ordensforstyrrelser og voldsutøvelse, kommer bort til politiet. Han snakker om en hendelse tilbake i tid, der han havnet i bråk, og viser tydelige tegn til aggresjon. Han får råd om å roe seg ned, men blir stadig mer høyrøstet og aggressiv. Han får så opplysning om at han vil bli tatt med inn om han skaper bråk, hvorpå han uttaler at han vil skape bråk. Mannen går så helt opp i ansiktet på politibetjenten, hvorpå hun tar ham i armen for å holde ham unna. Han blir enda mer aggressiv og roper politivold. Hans sinnstilstand avdekker en stadig økende risiko for at alvorlige konsekvenser kan oppstå, hvilket leder til innbringelse. Formålet er å forhindre at han havner i bråk.

Som nevnt er *ruspåvirkning* et særtrekk med de personene det gripes inn overfor, og art og grad av denne har stor betydning for valg av middel. Høy ruspåvirkning ved ordensforstyrrelser og voldsutøvelse, kan anses å indikere høy gjentakelsesfare, hvilket øker sannsynligheten for valg av hjemkjøring eller innbringelse fremfor pålegg. Det er flere slike tilfeller.⁴⁷⁴ Antatt ruspåvirkning kan også gi indikasjoner på vedkommendes mottakelighet for råd, opplysning, advarsel og pålegg. Jo høyere ruspåvirkning, desto mindre kan mottakeligheten for korrigerende innspill, i form av opplysning, råd, advarsel og pålegg, vurderes å være. Det øker sannsynligheten for mer inngripende midler. Mannen på torget, som roper ut navn på politikere og diverse menneskerettigheter på flere språk, vurderes ikke som mottakelig for advarsel eller pålegg. Han innbringes, da pålegg vurderes uhensiktsmessig. Også mannen som truer med å utøve vold mot noen i løpet av kvelden fremstår som så beruset at pålegg anses uhensiktsmessig og utilstrekkelig. Endelig kan ruspåvirkningen si noe om vedkommendes evne til å ta vare på seg selv og eventuelt behov for legetilsyn. Jo høyere ruspåvirkning, desto større sannsynlighet for at vedkommende tas hånd om og fraktes til lege.

Vurderingen av beruselsesgrad og tilstand bygger på observasjoner av vedkommendes adferd og evne til å formulere seg. Videre blir det lagt vekt på værforhold og vedkommendes bekledning. Alt dette kan si noe om hvilken fare som kan oppstå. Er det kaldt og glatt ute, og vedkommende er overstadig beruset og dårlig kledd, kan det fort oppstå farlige situasjoner. Hvilket middel som er nødvendig å anvende der fare foreligger, kommer an på hvilke muligheter som foreligger. Ved mange tilfeller blir overstadig berusede personer kjørt hjem fremfor å bli innbragt, da hjemkjøring anses som et lempeligere middel enn innbringelse.

Damen som overstadig beruset kommer småspringende og stadig faller langs en snølagt vei gir uttrykk for at hun ikke vet hvilken by hun er i. Hun foreslår to andre byer enn den riktige, og klarer ikke å oppgi hvor hun oppholder seg i aktuell by. Dette anses å bekrefte at beruselsen under gjeldende omstendigheter utsetter henne for slik fare at det er nødvendig å innbringe henne. Det lempeligere alternativet «hjemkjøring» er ikke aktuelt, da hun ikke kan oppgi hvor dette er.

Ved en del tilfeller viser det seg at ruspåvirkede personer har alkohol hos seg, og ikke sjelden er det snakk om personer som er kjente rusmisbrukere. Avhengig av ruspåvirkning, kan pålegg om å helle ut innholdet eller fratakelse av alkohol velges for å hindre økt ruspåvirkning.

Det foretas gjerne vurderinger av hvorvidt ruspåvirkningen kan være alkoholrelatert, narkotikarelatert eller legemiddelrelatert, da dette har betydning for hvorvidt det skal foretas legeundersøkelse eller etterforskningsmessige tiltak.⁴⁷⁵

Dersom en persons *helsetilstand* tilsier at vedkommende er skadet (eller det er usikkerhet om det foreligger skade), overstadig beruset eller i psykisk ubalanse, øker sannsynligheten for at legetilsyn

⁴⁷⁴ En indikasjon på hensiktsmessigheten med pålegg kan være at personen, etter at han får pålegget formulert som en forpliktelse til å utvise en bestemt adferd, klarer å gjenta pålegget. Politibetjentene sjekker forøvrig rutinemessig om den som får et pålegg har fått med seg innhold i, og konsekvenser av brudd på, dette

⁴⁷⁵ Eksempelvis blodprøvetaking ved skjellig grunn til mistanke om påvirkning av narkotika, jf. straffeprosessloven § 157

velges.⁴⁷⁶ Avhengig av vedkommendes tilstand fraktes personen til legevakt av politiet eller det tilkalles ambulanse.

Ved tilfellet der en mann står på torget og på ulike språk roper ut navn på politikere og diverse menneskerettigheter, fremstilles han ikke for lege før innsettelse i arrest, til tross for at den ene politibetjenten uttaler at han kanskje er syk. Mannen har en påfallende adferd, snakker usammenhengende og høyt, og er ikke mottakelig for korreksjon. Avgjørende for i denne vurderingen er erfaringer med at noen leger viser tilbakeholdenhet med å ville undersøke personer som er overstadig ruset. Mannen roper mye og lenge fra cellen, og det viser seg i ettertid at han tidligere har vært innlagt på psykiatrisk institusjon. Han dimitteres neste formiddag, og det er ikke opplysninger om at han fremstilles for lege mens han er i politiets varetekt.

Historikk på tidligere ordensforstyrrelser, voldsutøvelse, vegtrafikkovertrедelser og andre straffbare forhold, fremstår som et viktig moment i vurderingen av middel, hvoretter sannsynligheten for valg av mer inngripende midler øker.⁴⁷⁷ En politibetjent uttrykker det slik: «Vi har 5-6 stykker som lager bråk. Vi holder dem under oppsikt og er strengere med dem. De får mindre slakk fordi de har sin historie.» Disse kan anses å ha fått sine sjanser til lempeligste middel ved tidligere anledninger, men at det nå viser seg ikke å hindre vedkommende i å skape nye situasjoner. Det kommer likevel frem at avgjørende for valg av middel er den konkrete situasjon. En politibetjent sier det slik: «... Men å gå og fotfølge dem og si at «Vet du hva, et skjevt trinn i kveld, så er det inn», det skal litt mer til...» Motsatt kan sannsynligheten for at lempeligere midler anvendes der historikk mangler. Kjenninger, som observeres kjørende i bil, kan stanses for kontroll av førerkort og vognkort, medfulgt av spørsmål om hvordan det går og hva de gjør.⁴⁷⁸ I slike tilfeller ses det gjerne etter brukerutstyr, narkotika, tyvgods eller verktøy gjennom vinduene.

Relasjonen politibetjenten har til aktuell kjenning kan øke sannsynligheten for at det i stedet for inngrep velges å inngå avtale med vedkommende om å opptre på en bestemt måte. Ved et tilfelle oppsøkes en kjenning fordi det kommer politiet for øre at han skal ha sagt at han vil slå ned en annen person. Kjenningen bekrefter dette, og blir så informert om at det er han som «havner i fengsel»

⁴⁷⁶ Som det fremkommer av kapitlet om saksbehandling punkt 3.2.3.5 kan det være utfordrende å ta stilling til om en person er påvirket av rusmidler eller er fysisk eller psykisk syk. Dette har betydning for valget om å fremstille personen for lege. Noen ganger anses personen som primært ruspåvirket, og innbringes, jf. politiloven § 9, 1.ledd, for å se om vedkommende «lander», som en av politibetjentene uttrykker det. Andre ganger kjøres personen umiddelbart til lege, fordi personen primært anses som syk, jf. politiloven § 12, 1.ledd. Ofte er det snakk om en blandingstilstand, der både er rus og psykiatri er aktuelt. «... så det er ikke alltid like enkelt å vite hva man har med å gjøre», som en politibetjent sier. Nok en utfordring som ligger som nevnt i saksbehandlingskapitlet punkt 3.2.3.5 i at noen leger avstår fra å gjennomføre en undersøkelse av personer som fremstår som ruspåvirket inntil tilstanden vurderes som akseptabel. Dette er vurderinger som ligger utenfor politibetjentenes kontroll. Følgen er gjerne at personen i mellomtiden tas med til arresten, dog med skjerpet tilsyn. Det kommer imidlertid tydelig frem at det anses som viktig å unngå at syke personer blir hos politiet lenger enn nødvendig, og at psykisk syke personer blir sittende på cella

⁴⁷⁷ Også Holmberg finner at «den vanlige borger» slipper med en advarsel hvis de oppfører seg respektfullt overfor politiet, mens «de faste kunder» skal straffes, se Holmberg, 2000, s. 15 flg..

⁴⁷⁸ Utspørringen kan bli av en slik karakter at det blir snakk om avhør, med tilhørende formelle krav. Det berøres ikke nærmere her

dersom han gjør alvor av uttalelsen. Situasjonen løser seg ved at politibetjenten inngår en avtale med kjenningen om at han skal dra hjem fremfor at det gis et pålegg om dette. Relasjonen kan også lede til at vedkommende kjøres hjem der han eller hun ber om det. En politibetjent sier om dette: «... Vi har litt sånn "vær snill"-mentalitet i forhold til i større byer... Vi vet at hvis de blir værende i byen, så kommer det til å ende opp med slåssing...»

Alder kan tillegges vekt ved valg av middel. Når det gjelder umyndige, kan dette momentet tillegges stadig mindre vekt desto nærmere myndighetsalderen vedkommende er. Råd om å komme seg hjem, og hjemkjøring, kan velges i større grad der ungdom påtreffes ruspåvirket i sentrum på kvelds- og nattestid. Ved et tilfelle kommer det melding om at to overstadig berusede ungdommer vaser i veien utenfor et hus der det er fest. Klokken er to på natten, og ved ankomst påtreffes to gutter som viser seg å være 16 år. Den ene er så beruset at han ikke klarer å holde seg på bena. Det anses nødvendig å ta hånd om guttene, da det vurderes å være fare for dem i den tilstanden. Den ene politibetjenten uttaler at den ene av guttene «... egentlig er en 9-er», med hentydning til politiloven § 9, 1.ledd og innbringelse, men fortsetter: «... det skal jo mye til for å sette en 16-åring på cella... og det gjør jo at vi må finne alternative løsninger for dem. Og da er det foreldrene...» Det viser seg at foreldrene er hjemme, og guttene kjøres hjem.

I tilfeller der foreldrene ikke er hjemme kan barnevernet kontaktes. «... de har jo i utgangspunktet ikke vaktordning på natten. Men vi har hjemmetelefonen deres, og i ytterste konsekvens så ringer vi dem...», forteller en politibetjent.

Det kommer frem at det er svært sjelden at personer under 18 år blir satt på celle. Unntak kan tenkes der det er snakk om ungdommer som har utvist vold mot noen, herunder politiet. En politibetjent forteller at de fremfor å sette ungdommer på cella, heller sitter sammen med dem i inkvireringen og venter på at foreldre/foresatte skal komme og hente vedkommende.

Den unge damen som innbringes etter å ha forårsaket ordensforstyrrelse, herunder kranglet med kjæresten og kalt en politibetjent for hjernedød, settes i arresten selv om hun bare er 18 år. Som ovenfor nevnt forsøkes moren, uten hell, kontaktet flere ganger før jenta settes i arresten. Hjemkjøring vurderes ikke som aktuelt grunnet avstand og mangel på tid. Vel en time senere løslates den unge damen, da moren kommer og henter henne.

Alder kan også ha betydning for valg av tiltak ved tilfeller av feststøy. Normalt stilles det større lit til at voksne klarer å dempe støy og ha kontroll på fester enn de som er yngre. Dette begrunnes i at det på «voksenfester» gjerne er inviterte gjester, og tilsynelatende i mer kontrollerte former enn ungdomsfester. På sistnevnte kan det gjerne være vanskelig, og kanskje ikke ønskelig, for den ansvarlige for festen å vise tilstrekkelig autoritet. Unntak finnes imidlertid. En politibetjent forteller om en fest med folk «godt opp i 50-årene», som han beskriver det. Disse blir opprørte over at politiet kommer, og politibetjenten, som er vesentlig yngre enn dem, får høre at han «bare er en liten lort». Festdeltakerne følger ikke pålegget om å dempe støyen, men roer seg etter gjentatte opplysninger om konsekvenser av brudd på pålegget.

Høy alder kan også påvirke valg av middel. Ved et tilfelle lager en mann på 75 år bråk på et hotell. Han er overstadig beruset, høyrøstet, aggressiv og kranglete. Mannen blir kjørt hjem fremfor å bli innbragt på grunn av sin høye alder.

Endelig kommer det frem at aktuell persons **kjønn** kan tillegges vekt ved valg av middel. Det er både mannlige og kvinnelige politibetjenter som gir uttrykk for at førstnevnte kan ha mer tålmodighet med kvinner enn menn. Følgen kan bli at det anvendes lempeligere middel mot en kvinne enn en mann. Et eksempel som blir trukket frem er at det skal mer til for å innbringe en kvinne enn en mann.

4.3.2.4 Momenter tilknyttet politiet

Måltall og formelle og uformelle instruksjoner, såkalt **styrt skjønn**, kan tillegges vekt ved valg av middel, om enn i liten grad. Noen trekker frem at de foretar sin vurdering ut fra den konkrete sak, og ikke ut fra måltall. En annen årsak oppgis å være at det sjelden foreligger uttalelser eller uformelle instruksjoner fra ledelsen (herunder operasjonsleder eller innsatsleder) om hvordan oppdrag konkret skal løses, herunder hvilket middel som skal velges. Endelig oppgis som årsak at styringen ikke alltid oppfattes å være entydig. En politibetjent sier det slik: «Seks innsatsledere, seks forskjellige måter å tolke juss på. Og noen tolker ikke så mye...»

Som en underform av det styrte skjønn, er ordningen med at den mest erfarne i patruljen, eller annen overordnet (eller foresatt), får avgjørende ord. Innad i patruljen omtales dette gjerne som «eldstemannsprinsippet». Observasjon viser at det i de aller fleste tilfeller råder enighet i patruljen, og eventuelt med overordnet, om hvilket middel som skal anvendes. Men ved et knippe tilfeller kommer det frem tydelig uenighet, hvoretter «eldstemannsprinsippet» slår ulikt ut. Mer inngripende middel velges i tilfellet der «eldstemann» beslutter at en leilighet skal tømmes for gjester, mot en yngre politibetjents formening om at pålegg om å dempe feststøyen er tilstrekkelig. Lempeligere middel velges etter hvert der innsatsleder beslutter løslatelse av drosjepassasjeren som en politibetjent har innbragt for å ha blandet seg inn i politiets arbeid. Innsatslederen mener det er tilstrekkelig å ta «en alvorsprat» med vedkommende, med orientering om problemene med, og advarsel mot, å blande seg inn i politiets arbeid i fremtiden.

Ressurssituasjon politibetjentene har å forholde seg til, kan være av sentral betydning ved valg av middel. I dette inngår som nevnt *bemanningssituasjonen og tiden som er til rådighet*. I tillegg inngår *avstand* til arrest samt om det er *arrestforvarer* på tjenestestedet.

Hvor mange politibetjenter som er på vakt kan bli avgjørende for valget mellom advarsel og pålegg. Med få på vakt, kan advarsel foretrekkes fordi det ikke er kapasitet til å følge opp med innbringelse der pålegg ikke etterkommes. «... Ellers blir det helt meningsløst...», som en politibetjent uttrykker det.⁴⁷⁹ Av samme årsak kan innbringelse velges bort. En politibetjent sier om dette: «... det er veldig stort fokus på å slippe å få noen i arresten... terskelen er ganske høy for å bli tatt med inn... Så... det blir kanskje brukt mer konduite når det er lite folk på enn når det er mye folk på.»⁴⁸⁰

Tiden som står til rådighet kan også ha innvirkning på valg av middel. Om dette uttaler en politibetjent: Tiden «... påvirker skjønnnet vårt».

God tid kan gi anledning til å gripe inn med mer tidkrevende midler. På den ene side kan det lede til valg av mer inngripende midler. Innbringelse, som er mer inngripende og tidkrevende, kan eksempelvis velges fremfor det mindre tidkrevende og inngripende pålegget. På den annen side kan

⁴⁷⁹ Med oppfølging menes her innbringelse dersom pålegget ikke etterkommes

⁴⁸⁰ Med konduite mener politibetjenten at det ikke gripes inn, eller det gripes inn med lempeligere middel enn det ellers ville ha blitt. En person unngår eksempelvis innbringelse der vedkommende ved en bedre ressurssituasjon ville ha blitt innbrakt

god tid gi anledning til å kunne roe ned personer som er aggressive, se an ruspåvirkning og vise tålmodighet, slik at situasjonen kan løse seg med råd, opplysning og advarsel fremfor de mer inngripende midlene pålegg og innbringelse. God tid kan gi åpning for større tålmodighet med personer som ikke umiddelbart etterlever pålegg, med den følge at innbringelse kan unngås. De fleste retter seg etter politiets inngrep, men med noen tar det noe lenger tid. God tid kan også gi anledning til å kjøre personer hjem fremfor å innbringe dem.

God tid kan gi anledning til å yte service, der det (ennå) ikke er grunnlag for å gripe inn. Ved flere tilfeller henvender rusede personer kjent for å skape ordensforstyrrelser seg til patruljen og ber om å bli kjørt hjem fra steder hvor bråk lett kan oppstå. Dette kan etterkommes der vedkommende "fortjener det", som en politibetjent sier. I dette ligger en oppfatning av at vedkommende tar ansvar ved å kontakte politiet under slike omstendigheter. Servicen har et forebyggende formål: «Det lille minuttet ekstra med prat og hjemkjøring kan spare politiet for annet», uttaler en politibetjent.

Dårlig tid kan begrense anledningen til å gripe inn med mer tidkrevende midler. På den ene side kan det lede til anvendelse av mer inngripende midler. Innbringelse kan eksempelvis velges, selv om det antas at ytterligere kommunikasjon kunne ha ledet til at lempeligere midler hadde ført frem. Uttalelsen "Du får ett minutt, ellers er det inn", kan tjene som illustrasjon på hvordan tidsnød kan lede til innbringelse av en person som ikke umiddelbart etterkommer pålegg om å fjerne seg. På den annen side kan dårlig tid føre til at det gripes inn med lempeligere middel. En person kan eksempelvis få pålegg om å forlate, fremfor å bli innbragt, fordi sistnevnte vurderes for tidkrevende. Knapphet på tid kan også lede til at innbringelse velges bort der noen ikke etterfølger pålegg.

Ikke alle tjenestesteder har egen arrest. Innbringelse kan velges bort fordi *avstanden til arresten* er stor. Dette er gjerne sammenfallende med få politibetjenter på vakt, hvilket kan medføre redusert/fravær av politidekning den perioden transporten tar. På et av tjenestestedene for datainnsamlingen tar det vel en og en halv time å kjøre inn til arresten. Dette betyr redusert, eller fravær av, politidekning over tre timer. En politibetjent uttrykker det slik at personer i distriktet «slipper billigere unna» enn på større steder. At innbringelse nødvendig velges kan få konsekvenser. Politibetjentene med erfaring fra mindre tjenestested mener at kriminelle der er vant til at det skal mer til for å bli tatt inn der enn på større steder, «... Og det er klart, det visste de å utnytte...», sier en politibetjent om det. En annen uttaler følgende om terskelen for innbringelse: «Vi tåler mer enn godt er, og det utnyttes av publikum.» En tredje politibetjent sier: «... du måtte finne deg i utrolig mye... dårlig oppførsel fra folk uten at det... fikk noen konsekvenser for dem... Ja, noen ble kanskje anmeldt, men der og da ville det nok kanskje vært en mye bedre konsekvens å bli tatt med... det blir avskrekkende...»

Hvorvidt tjenestestedet har egen *arrestforvarer* kan også lede til at innbringelse velges bort. Ett av tjenestestedene for datainnsamling mangler arrestforvarer. Dersom noen innbringes, må en politibetjent sitte inne og passe på arrestanten. Flere politibetjenter gir uttrykk for at de søker å unngå innbringelser av den grunn. Spesielt etter midnatt i helgene er det ønskelig å kunne være ute og tilgjengelig dersom noe skjer. En politibetjent uttrykker seg slik: «... vi ønsker ikke... å binde opp folk hvis det skjer noe... mer utover natten...» En annen politibetjent gir imidlertid uttrykk for at han ikke tenker på dette: «Nei, det tenker jeg aldri på når jeg er ute. Men noen tenker på det... Og... hvis det går på bekostning av å skape ro og orden, så er det ikke bra...»

Det er lensmannsdistrikt uten arrestforvarer, hvor det bare er to politibetjenter på vakt. Generelt søkes det unngått at en er alene ute i tjeneste. En innbringelse vil følgelig medføre at det ikke er politi ute og patruljerer.

Selv om manglende ressurser kan lede til at innbringelse ikke velges selv om det anses nødvendig, kan det også utvide blikket for lempeligere middel. En politibetjent sier det slik: «Jeg tror kanskje man blir veldig god til... å utvise skjønn hvis man har jobbet noen år i lensmannsetaten, for da må du... finne andre løsninger på ting.» Om det å ha god bemanning, arresttilgang og arrestforvarer uttaler en politibetjent: «... kanskje tar vi inn for mange?» Men så sier han videre: «Tror det er uhyre sjelden.»

Tanker om **strategi** kan også påvirke valg av middel. Det kan slå ut begge veier. På den ene siden fremkommer det som viktig å søke å løse situasjonen på laveste nivå, og søke å korrigere adferd gjennom råd, veiledning og pålegg før mer inngripende midler iverksettes. Å gå frem på en måte som viser aktuell person at det hovedsakelig er opp til denne hvilket middel som velges, anses å øke sjansen for at situasjonen kan løses på lavt nivå. På den annen side kan inngripende midler velges for at politiet derved skal bli «ferdig med saken». Bortvisningspålegg kan eksempelvis velges fremfor advarsel fordi sannsynligheten for etterlevelse ved et slikt middel, med tilhørende informasjon om innbringelse og anmeldelse ved brudd, kan vurderes som større.

Nok et moment som kan tillegges vekt, er tanker om gjennom valg av middel å skape et godt **omdømme**. Flere politibetjenter gir uttrykk for at det anses viktig å etablere et godt forhold til befolkningen, hvilket både kan lede til valg av inngripende og lempelige midler. Dette kan gjelde spesielt på mindre steder. På den ene siden kan det anses viktig å ivareta fornærmedes interesser, ved å velge et middel som viser at politiet tar saken på alvor. På den annen side kan det anses viktig, så langt det lar seg gjøre, å tilpasse midlet til interessene den det gripes inn overfor. En politibetjent sier det slik: «... Jeg vil at ettertid både skal følge de pålegg vi har gitt dem, og de skal respektere loven mer, men jeg ønsker også at de skal ha respekt for oss som politi etterpå. At de på en måte føler at de ble godt behandlet...» En annen politibetjent viser til at han har jobbet i Oslo: «Der fyker alle inn. Og der tror jeg det ikke er noen tanke for relasjoner, de møter ikke de samme folkene igjen.»

Det kan også legges vekt på å **oppretholde politiets autoritet**.⁴⁸¹ Uttalelser under observasjon og intervju viser at det kan anses som viktig å stå for det man har sagt til de involverte, og holde fast på midlet som er valgt, for å opprettholde folks respekt for politiet. Noen beskriver endog det å endre til et lempeligere middel som «å tape ansikt».

Endelig kan **forbindelsen politibetjenten har til den det gripes inn overfor** tillegges vekt ved valg av middel. Kjennskapet kan lede til større tro på at vedkommende eksempelvis vil rette seg etter opplysning, råd, advarsel og pålegg enn andre. Ved et tilfelle får politiet melding om feststøy fra en leilighet. Det viser seg at eldstemann i patruljen kjenner den ansvarlige for festen. Politibetjenten ber festdeltakerne om å dempe seg, men noe senere på kvelden kommer ny melding om høy musikk og skråll fra leiligheten. På nytt ber den samme politibetjenten festdeltakerne om å dempe seg. Det kommer frem at dette delvis begrunnes i en tro på at det vil roe seg, samt at det er ubehagelig å

⁴⁸¹ Holmberg finner det samme, Holmberg, 2000, s. 19

avslutte festen, fordi han kjenner den ansvarlige. En ny patrulje kommer imidlertid til stedet, og eldstemann der er av en annen oppfatning. Han gir pålegg om å avslutte festen og tømme lokalet.

4.3.2.5 Andre momenter som kan virke inn på hvilket middel som velges

Observasjon og uttalelser fra flere politibetjenter viser at den enkelte politibetjent forståelse og utøvelse av sin **rolle** ikke bare kan virke inn på valget om inngripen, men også valget av middel.⁴⁸² En politibetjent sier det slik: «... jeg tror... at de aller fleste som du har truffet på er oppriktig opptatt av å gjøre en god jobb, og liker å hjelpe folk. Det inntrykket har i alle fall jeg. Noen... litt strengere enn andre, mens noen er litt greiere. Men målet er det samme.»

Mens den ene uttaler at han liker å gi folk en sjanse til å unngå inngripende midler, og at det ikke er opp til ham å dømme folk, oppgir den andre som begrunnelse for valg av inngripende middel at vedkommende «fortjener det». Det empiriske materialet viser eksempelvis at treghet i etterlevelse av bortvisningspålegg, eller tilbakekomst før fristutløpet, mer eller mindre automatisk kan lede til innbringelse.

Det er også tilfeller der personer innbringes helt eller delvis fordi vedkommende skal anmeldes eller få et forelegg. I tilfellet med drosjepassasjeren sier innsatsleder etterpå om hendelsen: «... jeg ser ikke noe poeng med å sette ham i arrest hvis ikke vi skal anmelde ham... Han var litt... vanskelig, ... kverulerende, men ut over det så jeg så ikke noen grunn til å sette ham i arrest bare for å statuere et eksempel om at «Sånn går det hvis du er uenig med oss». Men, det er klart at... hvis vi skulle ha anmeldt ham, så hadde jeg gjort det. For... da blir det... på sin plass, som en følge av at vi... ønsket å skrive et forelegg på ham. For han var jo beruset. Så slik sett er jo hjemmelen der...»

I forlengelsen av dette med rolleforståelse, viser observasjon og intervjuuttalelser forskjeller i måten aktuelt middel gjennomføres på. Velges eksempelvis råd, opplysning eller advarsel, kan den ene se det som sin fremste oppgave å veilede og behandle folk ordentlig, mens den andre ser det som sin oppgave «å oppdra folk». Dette siste omtales også som «å strekke opp folk». Observasjon viser tilfeller der aktuell politibetjent retter pekefingeren opp i ansiktet på aktuell person, med påfølgende utsagn om hvordan man skal oppføre seg, eller hvor dum vedkommende har vært. Det er også tilfeller der personer irettesettes på en slik måte at det (også) etter enkelte politibetjentes oppfatning kan karakteriseres som kjefting. Andre virker mer forsiktige med å komme med utsagn som kan oppfattes som moraliserende. En politibetjent beskriver dette slik: «... jeg har vært på oppdrag sammen med kolleger som jeg føler at har kjeftet, og bantes alt for mye. Jeg har tenkt at nå... har de gått litt for langt verbalt sett... Og det er slikt som jeg reagerer på. Jeg er litt opptatt av at vi skal være korrekt når vi prater med folk, uansett hvor sint og irritert vi er. At vi ikke skal bannes eller kalle dem. Privat så bannes jeg litt for mye, men når jeg er på jobb, så er skal det være ordentlig dialog, synes jeg. Uansett hvor sint vi er, så skal vi ikke kalle dem for ting, eller... rope og hyle til dem... for det passer seg ikke.»

Noen politibetjenter anser det som viktig å bistå når det bes om det, mens andre setter klarere grenser for hva som er politiets oppgave. Det kommer ofte meldinger fra utesteder om uønskede gjester. Ved flere tilfeller oppfører imidlertid vedkommende seg greit etter aktuell politibetjents vurdering. Til tross for dette, samt at vedkommende ikke vurderes å være overstadig beruset,

⁴⁸² Politibetjentene forteller at også politistudentene og publikum gir tilbakemeldinger på at ulike politibetjenter opptrer ulikt

forklarer seg greit, og fremstår som rolig, er det mange tilfeller der vedkommende får pålegg om å holde seg unna utestedet. Dette begrunnes i at utestedet ønsker vedkommende fjernet, og at det er viktig å bistå med det.

Derneft kan den enkelte politibetjents **erfaring** lede til mindre tålmodighet, slik at mer inngripende midler velges. En politibetjent beskriver det slik: «... Man har... gjort en del erfaringer opp gjennom årene som gjør at i noen situasjoner, hvor jeg... etter to år i tjeneste ville ha gitt en... ekstra sjanse, ikke gjør det nå. Fordi jeg har erfart at den personen eller den situasjonen... der lager vi oss bare ekstraarbeid...» I tilfellet nevnt ovenfor, der en leilighet tømmes for gjester på grunn av feststøy, uttaler den eldste politibetjenten: «Vi visste at det ikke ville hjelpe med pålegg om å dempe... De yngre betjentene er mer tålmodige, lar dem på få en sjanse. Vi har erfaring som tilsier at en slik fest ikke vil roe seg.»

På den annen side kan erfaring lede til mer tålmodighet, hvoretter lempeligere midler kan velges. Flere politibetjenter uttaler at de har blitt mildere med årene. Med dette menes at de ikke så lett velger mer inngripende midler som de gjorde som nyutdannet. Som en politibetjent uttaler: «... Jeg har... erfart... da jeg var yngre, at det å gå ut for hardt og for påståelig, det slår tilbake. Det kan funke mange ganger, men den dagen det ikke funker, da kan det bli veldig feil.»

Derneft kan erfaring lede til bedre evne til å utøve et godt skjønn. En politibetjent forteller at han etter egen mening har blitt flinkere til å kommunisere med årene, hvilket kan lede til valg av lempeligere midler. En annen politibetjent forteller at han som nyutdannet ofte utnyttet regelverket i forhold til hva det sier at politiet kan gjøre, uten å være særlig i stand til å vurdere om lempeligere middel kunne ført frem. Han mener at det samme kjennetegner flere nyutdannede politibetjenter, og uttrykker det slik at erfaringen har gitt ham et videre skjønn.

Erfaring kan også bedre evnen til å omstille seg, med den følge at vurderingen av valg av middel blir bedre tilpasset situasjonens behov. Som en politibetjent uttaler: «... alle situasjonene er så forskjellige... Det som er helt rett i det ene øyeblikket, det blir helt feil i det andre...»

Den enkelte politibetjents **sinnstilstand** kan også virke inn på valg av middel. Flere gir uttrykk for at ubalanse i sinnstilstanden kan føre til mindre tålmodighet. Det kan lede til mindre kommunikasjon med aktuell person før beslutning om middel velges, lavere terskel for bruk av pålegg, og påfølgende lavere terskel for innbringelse ved treghet i å etterkomme pålegg. En politibetjent sier det slik: «... noen ganger så er vi mer utålmodig... det gjelder både meg og andre, at man har en dårligere dag... Ikke det at man... gjør noe man ikke skal gjøre. Men for å gjøre en enda bedre jobb, så kunne man ha tatt seg litt bedre tid.»

I situasjonen nevnt ovenfor, der en limousin stanses, blander en av passasjerene seg inn i politibetjentenes håndtering av situasjonen. Hun sier gjentatte ganger til den ene politibetjenten at de ikke har gjort noe galt. Politibetjenten blir lei av dette, og sier til slutt til henne: «Si meg, er du dum, eller?» Selv om det ikke anvendes noe middel direkte mot damen, så tas eksemplet med for å vise konsekvensen av uttalelsen. Politibetjenten forteller: «... det var som å hive en fyrstikk på et bål fullt av bensin...» Kommunikasjonen blir vanskelig, og damen uttaler at hun vil klage på politibetjentens adferd. «Og når hun i tillegg er en dame som vi vet er født i stjernetegnet «Lemen», jeg må bare si det... ofte ruset på amfetamin... et helvete å ha med å gjøre, så var ikke det det klokeste jeg kunne ha sagt...», uttaler politibetjenten. Han sier videre at skjeve utsagn bør unngås av

flere årsaker. «... det kan være folk som er i sorg... det kan være folk som er i en annen sinnsstemning... påvirket, som gjør at det du sier blir noe de henger seg veldig opp i. Og da er det... greit å si ting som... ikke stikker...»

På den annen side kan en sinnsstemning preget av godt humør og humor lede til anvendelse av lempeligere midler. Gjennom en løs og ledig tone kan situasjonen løse seg ved hjelp av kommunikasjon, og flere politibetjenter forteller at de bruker humor i tjenesten. Ved et tilfelle stanses en bilfører etter formentlig å ha kjørt for fort. Fartsmåling mangler imidlertid, og da føreren spørres «Er du Blodstrupmoen, eller?», oppstår det latter hos både fører og politibetjent. Føreren erkjenner at han har kjørt for fort, og beklager dette. Han får kjøre videre etter råd om å roe seg ned, og advarsel om å gjenta slik kjøreadferd. Det kommer frem, og jeg er vitne til, at en mer aggressiv og moraliserende tone kan lede til at personen som skal håndteres hisser seg opp, og situasjonen eskalerer, hvilket kan lede til anvendelse av mer inngripende midler.

Hvordan politibetjenten **håndterer å bli utfordret på sin autoritet**, kan også virke inn på valg av middel. Det empiriske materialet viser tilfeller der aktuell politibetjent lar seg provosere av aktuell persons adferd. Et eksempel på adferd som kan oppfattes som provoserende, er der en person som har fått bortvisningspålegg ikke etterkommer dette raskt, eller kommer tilbake før fristen er gått ut. Observasjon viser at innbringelse da kan velges, mer eller mindre automatisk.⁴⁸³ En politibetjent uttaler eksempelvis følgende om hva han vil gjøre dersom en person, som har fått pålegg om å fjerne seg på grunn av ordensforstyrrelser, viser seg igjen: «Hvis han gjør det, så skal han inn...» Drosjepassasjeren, som blander seg inn i politibetjentens håndtering av sjåføren som anses å ha kjørt for fort, får to ganger forkynt et pålegg om å holde seg unna. Da vi ankommer stedet, setter mannen seg i drosjen. Han etterkommer således pålegget. Likevel beslutter politibetjenten å innbringe ham, og uttaler: "Når han er så eplekjekk, så skal han inn!"⁴⁸⁴

Endelig viser uttalelser fra politibetjenter under observasjon og intervju at vedkommendes **kjønn** kan virke inn på valg av middel. Kjønn oppgis som forklaring på ulikheter blant kvinnelige og mannlige politibetjenter vedrørende kommunikasjonsferdigheter og tålmodighet. Flere av de mannlige politibetjentene fremholder at kvinnelige kolleger er bedre til å kommunisere enn dem, hvilket kan danne grunnlag for at situasjonen løser seg ved bruk av lempeligere midler.

4.3.3 Politibetjentenes praksis sett i lys av rettslige rammer - middel

4.3.3.1 Innledning

Som det fremkommer ovenfor tillegger politibetjentene en rekke momenter vekt når det tas stilling til med hvilket middel det gripes inn i en situasjon. Formålet her er å belyse politibetjentenes praksis ved hjelp av de rettslige rammer som gjelder for skjønnsutøvelsen, basert på observasjon og uttalelser fra politibetjentene under observasjon og intervju.

Det empiriske materialet viser at alle former for skjønn er aktuelle, ved vurderingen av hvilket middel som velges. Vurdering av den faktiske situasjon og hvilket behov midlet skal dekke, faller inn under faktumskjønn. Det lovbundne skjønn omhandler eksempelvis vurderinger av hva som ligger i begrepene nødvendighet og forholdsmessighet som forutsetninger for valg av middel.

⁴⁸³ Dette er også en praksis jeg har fått fortalt at eksisterer fra politikolleger ved Politihøgskolen og studenter som har vært i praksis

⁴⁸⁴ Som ovenfor nevnt innbringes mannen, men løslates før inkvireringen etter beslutning fra innsatsleder

Bestemmelsene som regulerer hvilke midler politiet kan benytte seg av, er for det vesentlige «kan»-bestemmelser, hvilket åpner for diskresjonært skjønn.

En rekke av momentene som kan tillegges vekt ved valg av middel, er samsvarende med momenter som kan tillegges vekt ved valg om inngripen. Nedenfor vises det dels til drøftelsen under vedrørende inngripen, og dels foretas særskilte drøftelser, da valg av middel kan kreve mer sammensatte vurderinger.

4.3.3.2 Momenter tilknyttet situasjonen

Som det fremkommer ovenfor, omhandler de situasjonstilknyttede momenter politibetjentene kan tillegges vekt ved valg av middel behov for å utrede faktum, faktumbildet, situasjonens art og alvorlighet, tidspunkt, sted og støynivå, antall personer involvert, allmennprevensjon, hvorvidt noen kan bistå, samt hvorvidt situasjonen er meldt inn eller oppdaget av politibetjenter. Dette omhandler alle former for skjønn.

Når det gjelder **behovet for faktumutredning**, er et sentralt formål med en rekke av midlene nevnt i politiloven og straffeprosessloven nettopp å avdekke faktum.⁴⁸⁵ Vektlegging av momentet er følgelig saklig. Det vises til punkt 4.2.3.2 ovenfor, der relevansen av dette momentet drøftes i forhold til inngripen. Det samme gjelder i forhold til valg av middel.

Det er ulike krav til bevis ved de ulike midler, hvoretter **faktumbildet** er av avgjørende betydning for hvilke midler som kan anvendes. Vektlegging av faktumbildet ved valg av middel er således saklig. Vurderingen av hvordan en situasjon forstås, faller inn under faktumskjønn.

Viktige oppgaver for politiet, er å forebygge og stanse voldsutøvelser, ulykker og (andre) straffbare forhold, jf. politiloven § 2, nr. 1 - 4. Vektlegging av **situasjonens art og alvorlighet** ved valg av middel, er følgelig klart saklig. Når fokus rettes mot å velge det middel som antas egnet til å stanse og forebygge ordensforstyrrelser, farlige situasjoner og lovbrudd, eller avdekke straffansvar, er det samsvar med lovens formål, jf. politiloven § 7, 1. jf. 2.ledd, samt vegtrafikklovens og straffeprosesslovens bestemmelser om forfølgelse av antatte lovbrudd. Relevansen av dette momentet er behandlet ovenfor, under punkt 4.2.3.2 vedrørende inngripen. Det samme må gjelde for valg av middel, og det vises det til fremstillingen der.

Tidspunkt, sted, støynivå, og antall personer involvert, er som nevnt ovenfor, punkt 4.2.3.2, momenter av betydning ved avgjørelsen om det foreligger en ordensforstyrrelse eller risiko for slik, jf. politiloven § 7, 1.ledd nr. 1 og straffeloven § 350, 1.ledd bokstav a og b/straffeloven 2005 § 181, 1.ledd bokstav a og b. Jo høyere støyen er, og jo senere den pågår, desto mer krenkende er det for omgivelsene. De to førstnevnte momenter er også av betydning for når det er anledning til å vise eller bringe hjem barn som driver omkring på egen hånd på offentlig sted, jf. politiloven § 13, 1.ledd.

⁴⁸⁵ Utredning av faktum behandles i kapitlet om saksbehandling, og iverksetting av etterforskning behandles i kapitlet om anmeldelse og annen forfølgelse. Polisiære midler som kan være egnet til å avdekke faktum kan eksempelvis være anholdelse, visitasjon og innbringelse. Aktuelle etterforskningsmessige tiltak som anses egnet til å avdekke faktum, kan være avhør, pågripelse, ransaking og beslag. Dette kan være aktuelt ved mer alvorlige straffbare handlinger, eksempelvis voldsutøvelse med skadefølger, tyveri og skadeverk. Aktuelle midler ved mistanke om ruspåvirket kjøring kan være promilletest, jf. vegtrafikkloven § 22 a, 1.ledd nr. 1, særskilt undersøkelse av om det forekommer tegn og symptomer på ruspåvirkning og fremstilling til utåndingsprøve, blodprøvetaking, spyttprøve og klinisk undersøkelse hos lege for å få fastslått påvirkning, jf. vegtrafikkloven § 22 a, 2.ledd. Her behandles midler regulert i politiloven som kan bidra til avdekking av faktum

Jo flere som er involvert i ordensforstyrrelser og feststøy, desto flere er det som kan bidra til at situasjonen forverres. Vektlegging av tidspunkt, sted, støynivå og antall personer involvert ved valg av middel anses dermed som saklig.

Politiet er satt til å tjene publikum, og da er det viktig at de behov publikum måtte ha, som faller innenfor politiets ansvarsområde, søkes imøtekommet så langt ressursene rekker. I så måte kan det anses saklig å legge vekt på hvorvidt et forhold er **meldt inn av publikum eller er oppdaget av politibetjenter**. For at politiet skal kunne anvende midler overfor publikum, er det imidlertid krav om at det foreligger en situasjon som det faller innenfor politiets oppgaver å gjøre noe med, og midlet må være nødvendig, jf. politiloven §§ 7 flg. og 6, 2.ledd. Det kommer frem at bortvisningspålegg kan anvendes mot personer som er uønsket på utesteder til tross for at vedkommende fremstår som rolig, oppfører seg bra og ikke fremstår som overstadig beruset. Det er også tilfeller der politibetjenter gir uttrykk for at der er andre grunner til at vedkommende ikke er ønsket på utestedet. For å gripe inn og gi pålegg, må det foreligge en ordensforstyrrelse eller frykt for det, en farlig situasjon eller et lovbrudd, jf. politiloven § 7, 1. og 2.ledd. Politibetjentene må selv foreta en konkret vurdering av hvorvidt det foreligger en situasjon som gir grunnlag for bruk av bortvisningspålegg. Riktignok kan de legge stor vekt på opplysninger fra utestedet, men de må foreta en egen selvstendig vurdering.⁴⁸⁶ Men noen tåler mye, og andre tåler lite, og det vil kunne være i strid med kravet til objektivitet alene å la den ene partens oppfatning om hva politiet skal gjøre bli avgjørende. Problematikk tilknyttet utesteder synes å være et område hvor uhjemlede pålegg forekommer.

Når det ved valg av middel legges vekt på at dette skal virke avskrekkende på andre enn den det gripes inn overfor, oppstår det spørsmål om en slik **allmennpreventiv tenkning** er saklig. De midler som anvendes må være nødvendige, og lempeligste middel som anses som tilstrekkelig og hensiktsmessig skal foretrekkes fremfor mer inngripende midler, jf. politiloven § 6, 2.ledd. I tillegg kommer kravet til likebehandling. Tanker om hvilken virkning valgt middel har på allmennheten kan ikke overstyre dette. Hensyntagen til signaleffekt kan således ikke aksepteres som et hovedhensyn bak valg av middel.

Dersom **noen kan bistå** en person som eksempelvis på grunn av beruselse er ute av stand til å klare seg selv, eller bistå politiet ved å sikre at en person som har forstyrret ro og orden kommer seg hjem, kan risikoen for ordensforstyrrelser, farlige situasjoner eller lovbrudd reduseres. Dermed kan behovet for at politiet iverksetter midler reduseres eller bortfalle. Vektlegging av bistandsmuligheten ved valg av middel anses således som saklig. Det betyr imidlertid ikke at politiet uten videre kan pålegge noen å yte slik bistand. Spørsmålet oppstår i tilfellet der også vennen til mannen som stikker fra politiet etter at han skal ha sparket til en strømkoblingsboks får pålegg om å forlate sentrum. For å kunne gi pålegg, jf. politiloven § 7, 2.ledd, må det foreligge en situasjon som nevnt i politiloven § 7, 1.ledd nr. 1 - 3. Vennen har ikke forårsaket ordensforstyrrelse, og det er heller ingen frykt for at han skal gjøre det. Han representerer ingen fare for egen eller andres sikkerhet, tvert i mot så tar han vare på sin overstadig berusede venn. Endelig begår han intet lovbrudd, og det er ingenting som tyder på at han skal gjøre seg skyldig i det heller. Dermed foreligger ikke en situasjon som nevnt i bestemmelsens nr. 1 - 3. Det er således ikke hjemmel for å gi mannen et slikt pålegg.

⁴⁸⁶ Rt. 1996 s. 230

4.3.3.3 Momenter tilknyttet personen

De persontilknyttede momenter politibetjentene kan tillegge vekt ved valg av middel, er vedkommendes adferd og tilstand, herunder sinnstilstand, ruspåvirkning og helsetilstand. Eventuell historikk som foreligger på vedkommende, samt dennes alder og kjønn kan også tillegges vekt. Disse vurderingene omhandler alle former for skjønn.

Adferd og tilstand kan, som ovenfor nevnt, avdekke hva en person gjør, og si noe om hva vedkommende kan komme til å gjøre. Sett hen til at politiets oppgave er å forebygge krenkelser av den offentlige orden og stanse kriminell virksomhet, hvilket en ordensforstyrrelse kan være, jf. politiloven § 2 nr. 2 og 3, anses det klart saklig å legge vekt på aktuell persons adferd ved valg av middel. Dersom ordensforstyrrelsen inneholder voldsutøvelse vil også oppgaven med å beskytte personer, jf. politiloven § 2 nr. 1 kan det, i tillegg til polisiære midler, bli aktuelt å iverksette etterforskningsmessige midler. Da hovedfokus er på de polisiære midler, går jeg ikke videre inn på dette her.

En person som ikke avstår fra ordensforstyrrelsen når politiet kommer, viser en adferd som representerer en pågående ordensforstyrrelse. Dette nødvendiggjør inngripen som eksempelvis anholdelse, visitasjon, bortvisning gjennom pålegg eller innbringelse.

Dersom en person avstår fra en ordensforstyrrelse, uten annen inngripen fra politiet enn tilstedeværelse, er det ikke (lenger) nødvendig å velge et middel som er egnet til å stanse forstyrrelsen, jf. politiloven § 7, 1.ledd nr. 1. Behovet har endret seg til eventuelt å forebygge nye forstyrrelser fordi omstendighetene gir grunn til å frykte slike, jf. politiloven § 7, 1.ledd nr. 1.

Risikoen for videre forstyrrelser vil i de aller fleste tilfeller være lavere der en person er i en *sinnstilstand* der vedkommende fremstår som rolig, fattet og beklager sin opptreden, enn der vedkommende fremstår som hissig, aggressiv og viser manglende samarbeidsvilje,⁴⁸⁷ eksempelvis ved å opponere mot politiets inngripen, provosere politibetjenten gjennom spørsmål om hva politiet har lov, og ikke lov, til å gjøre, eller ikke høre etter. De sistnevnte momenter vil således være saklige å tillegge vekt ved vurderingen av frykt for videre forstyrrelser, det lovbundne skjønn. Noe av dette kan betraktes som en utfordring mot politibetjentens autoritet, hvilket behandles nedenfor, under punkt 4.3.3.4.

Ruspåvirkning er en sentral årsaksfaktor ved ordensforstyrrelser, farlige situasjoner og lovbrudd, som eksempelvis voldsutøvelse. Jo høyere ruspåvirkningen er, desto større er normalt risikoen for at nevnte situasjoner skal oppstå. Ruspåvirkning kan også være et vilkår for anvendelse av et middel, se eksempelvis politiloven § 9, 1.ledd hvor det for innbringelse nettopp kreves at beruselsen er så stor at den forårsaker ordensforstyrrelser, eller volder fare for personen eller andre. Ovenfor under punkt 4.3.3.2 om situasjonstilknyttede momenter diskuteres automatikk i innbringelse av personer som ikke etterkommer pålegg om å fjerne seg fra offentlig sted. Det vil nok ofte være slik at personen er så ruspåvirket at politiloven § 9, 1.ledd kommer i betraktning, og slik sett representerer et alternativt

⁴⁸⁷ I dette ligger at vedkommende eksempelvis raskt oppgir og beviser sin identitet, forklarer seg greit om hva som har skjedd og ikke synes å legge skjul på noe, viser respekt for politiet og hører etter hva politiet sier, og retter seg etter de midler som anvendes

grunnlag for innbringelse. Å legge vekt på ruspåvirkning, og eventuell grad av denne, ved avgjørelsen av middel, er klart saklig.

Politiet har plikt til å hjelpe syke, jf. politiloven § 12. I tillegg representerer en persons *helsetilstand* et særlig moment i forholdsmessighetsvurderingen, jf. politiloven § 6, 2.ledd. Sykdomstilstander kan forveksles med ruspåvirkning, hvilket betyr at politibetjenter må være spesielt oppmerksomme på omstendigheter som kan tyde på sykdom. Det er klart saklig å legge vekt på noens helsetilstand ved valg av middel. Oppfatningen av at det er viktig å unngå at syke personer blir hos politiet lenger enn nødvendig, og at psykisk syke personer ikke bør sitte på cella, samsvarer med lovens system.

Når det gjelder mannen som innbringes til tross for at han vurderes å kunne være syk, oppstår spørsmålet om det å ta hensyn til at leger fra tid til annen vegrer seg mot å undersøke rusede personer er saklig eller utenforliggende. Politiet har en streng plikt til å fremstille for lege en person som er syk eller ute av stand til å ta vare på seg selv, jf. politiloven § 12, 1.ledd. Vel er det en utfordring når leger ikke vil undersøke personer som antas å være ruset, men en lege vil ha høyere kompetanse til å skille mellom rus og psykiatri. Og vel er det slik at politibetjentene ikke rår over legens vurderinger. Men ved å fremstille personen for lege, har i alle fall politibetjentene gjort sitt. På bakgrunn av mannens tilstand, slik politibetjenten beskriver den, er det utenforliggende å legge avgjørende vekt på at legers eventuelle vegring mot undersøkelse.

Når en persons **historikk** tillegges vekt ved valg av middel, oppstår det spørsmål om dette kan lede til forskjellsbehandling. Det kommer eksempelvis frem at kjenninger har mindre slakk enn andre, eksempelvis ved vurderingen av innbringelse, stans for kjøretøykontroll og test av ruspåvirkning. Erfaringer med hva en person har gjort tidligere, og hvordan vedkommende har respondert på politiets inngripen, kan kaste lys over hva som nå anses nødvendig. Relevant historikk gjør det følgelig saklig å behandle personer med slik på annet vis enn andre. Historikk kan imidlertid ikke alene begrunne valg av middel, men kun tjene som supplement til de konkrete omstendigheter som foreligger i aktuell situasjon.⁴⁸⁸

Stans av kjøretøy er et hyppig anvendt middel overfor «kjenninger». Som nevnt under punkt 4.2.1 gir vegtrafikkloven § 10 en generell stansingshjemmel for kjøretøy på de steder hvor vegtrafikkloven gjelder. Kontroll kan følgelig skje selv om formålet ikke er å ivareta trafikksikkerheten i egentlig forstand, jf. Rt. 1980 s. 1373. (Aktuelle tilfelle gjaldt kontroll som ledd i etterforskningen av en narkotikasak.) Dette åpner selvsagt for at observasjoner av eventuell ruspåvirkning og det som måtte ligge synlig gjennom kjøretøyets vinduer og dører, eksempelvis mulig tyvegods, verktøy, narkotika eller brukerutstyr. For å gjennomføre undersøkelse av bil og fører (og eventuelle passasjerer) for å finne bevis for straffbare forhold, må imidlertid vilkårene for ransaking i straffeprosessloven §§ 192 og 195 være oppfylt. Det betyr at det må foreligge skjellig grunn til mistanke om aktuelle straffbare forhold.⁴⁸⁹ At det er snakk om kjenninger, og antakelser om at disse fra tid til annen begår straffbare forhold, vil følgelig ikke være tilstrekkelig for å gjennomføre slike undersøkelser. Vegtrafikkloven § 10

⁴⁸⁸ Holmberg finner det samme, og mener forskjellsbehandlingen synes dårlig begrunnet, og grunnleggende urimelig, da den dømmer folk på grunnlag av deres fortid i stedet for deres konkrete handlinger. Han avslutter med å si at en ting er å undersøke mennesker på grunn av deres type, noe ganske annet er å straffe dem av samme grunn, Holmberg, 2000, s. 24

⁴⁸⁹ Aktuelle lovbrudd i denne sammenhengen kan alle medføre frihetsstraff, se eks straffeloven 1902 §§ 257, 258, 162/straffeloven 2005 §§ 321, 322, 231 og legemiddeloven §§ 31 jf. 24

kan således ikke brukes for å omgå og avhjelpe kravene som fremgår av straffeprosesslovgivningen.⁴⁹⁰

Når det gjelder vektlegging av **alder**, så gir lovverket flere eksempler på at lav alder har relevans. Pågripelse skal av personer under 18 år bør ikke skje med mindre det er særlig påkrevd, jf. straffeprosessloven § 174. Den strafferettslige lavalder er 15 år, jf. straffeloven 1902 § 46/straffeloven 2005 § 20, 1.ledd bokstav a, og politilovens bestemmelse om håndtering av barn bruker begrepet «vise hjem», «bringe hjem» og «ta hånd om», hvilket uttrykker et preg av omsorg, jf. politiloven § 13, 1. og 2.ledd. Det er ingen konkrete bestemmelser som regulerer politiets anvendelse av midler overfor eldre personer, men både lav og høy alder tilfører et ekstra element til forholdsmessighetsvurderingen som skal foretas i medhold av politiloven § 6, 2.ledd. Ruspåvirkning er nevnt som et selvstendig moment ovenfor, men nevnes også her, da lav og høy alder kan representere en forhøyet risiko. Unge personer er normalt sett mindre vant med rusens virkninger og egen tålegrense enn voksne, og eldre personer kan ha sykdomstilstander som kan forverres ved ruspåvirkning. Her må også nevnes at enkelte sykdomstilstander kan forveksles med ruspåvirkning. Dette må politibetjenter være spesielt oppmerksomme på, jf. plikten til å hjelpe syke i politiloven § 12. Vektlegging av alder ved valg av middel anses således å være i samsvar med lovens system og klart saklig.

Forskjell i inngripen avhengig av **kjønn** utfordrer likhetsprinsippet. Dersom en mann og en kvinne eksempelvis har skapt samme ordensforstyrrelse, og faren for videre forstyrrelser er like stor, kan det vanskelig forsvares at mannen innbringes, men kvinnen unngår det. At det i hovedsak er menn som skaper ordensforstyrrelser og utøver vold, kan ikke begrunne slik forskjellsbehandling. Avgjørende for inngripen og valg av middel må være den konkrete situasjon, hvor kjønn ikke alene kan være avgjørende.

4.3.3.4 Momenter tilknyttet politiet

De polititilknyttede momenter som kan tillegges vekt ved valg av middel, er som nevnt, hvorvidt det foreligger styrt skjønn, herunder hvem som er eldst i patruljen, hvordan ressursituasjonen er, strategi, ivaretagelse av politiets omdømme og autoritet, samt politibetjentens forbindelse til den personen midlet rettes mot. Dette omhandler alle former for skjønn.

Når det foreligger **styrt skjønn**, begrenses eller fjernes valgmuligheten den enkelte politibetjent har vedrørende middel. Politiet har som nevnt under punkt 4.2.3.4 plikt til å adlyde ordre, med mindre ordren anses klart ulovlig eller åpenbart ikke angår tjenesten, jf. politiinstruksen § 6-1, 2.ledd, 1.setning. Sakligheten av overordnede føringer på hvilke midler som skal anvendes, faller som tidligere nevnt utenfor avhandlingens problemstilling. Selv om det i liten grad foreligger styrt skjønn, bemerkes likevel at utfordringer kan oppstå når valgmuligheter fratras eller begrenses på en slik måte. At midlet er forutbestemt kan fremme likhet, men det kan også overskygge eventuelle særpreg i den

⁴⁹⁰ Høyesterett behandlet i Rt.1993 s. 1025 en sak der to politibetjenter gjennomførte en ransaking av bagasjerommet på en bil stoppet i kjøretøykontroll, uten at det forelå formell ransakingsbeslutning og heller ikke «sterk mistanke», jf. straffeprosessloven § 198 nr 3. De ble frifunnet for overtredelse av straffeloven 1902 § 325, nr 1 – grov uforstand i tjenesten (straffeloven 2005 § 172), til tross for at ransakingen var ulovlig og politibetjentene hadde foretatt en kritikkverdig feilvurdering. Årsaken til frifinnelsen var at de hadde opptrådt i overensstemmelse med etablerte rutiner ved politikammeret

enkelte situasjon som kan ha betydning for rettsanvendelsen. Faren er følgelig at midlet anvendes uten at situasjonen svarer til lovens krav. Når det gjelder tilfellet der det foreligger uformell instruks om at en alkoholiker som over tid har skapt kvalme overfor besøkende på et kjøpesenter skal innbringes og alkoholholdig drikke slås ut, hviler anledningen til å anvende slike midler på to forutsetninger: For det første må det foreligge en situasjon som loven krever, jf. politiloven § 9, 1.ledd. Personen må altså her og nå forstyrre den offentlige ro og orden eller den lovlige ferdsel, forulempe andre eller volde fare for seg selv eller andre på grunn av beruselse forårsaket av alkohol eller andre berusende eller bedøvende midler. Dernest må bruk av innbringelse og uthelling av alkohol fremstå som det lempeligste middel som anses tilstrekkelig og hensiktsmessig, jf. politiloven § 6, 2.ledd. Faren er her at mannen som omtales som en alkoholiker blir gjenstand for midler begrunnet i at han er den han er.⁴⁹¹ Det kan stride mot saklighetsprinsippet. Føringer på valg av middel kan ikke stride mot lovens vilkår, og her, som ellers, må valg av middel inngripen være basert på konkrete omstendigheter i den enkelte situasjon.

Ordningen med å følge det eldstemann i patruljen bestemmer, det såkalte «eldstemannsprinsippet», følger av nevnte bestemmelse i politiinstruksen. Det er naturlig å anta at en med høyere grad og lengre erfaring har bedre forutsetninger for å vurdere hva som er riktig å gjøre i en situasjon. Det empiriske materialet viser som nevnt ulike utfall av «eldstemannsprinsippet», hvoretter lempeligere og mer inngripende midler blir resultatet. De rettslige rammer åpner for et skjønn som kan sies å ligge i et intervall, hvilket kan gjøre det forsvarlig å komme til ulike midler. Forutsetningen er selvsagt at lovens vilkår for aktuelt middel er oppfylt.

Ved å legge vekt på **ressurssituasjonen**, det vil her si bemanning, tiden som står til rådighet, arresttilgang og tilgang til arrestforvarer, kan to personer som forårsaker samme ordensforstyrrelse bli utsatt for ulike midler.

Ved å ta hensyn til tiden som står til rådighet ved valg av middel, kan utfallet både bli at lempeligere og mer inngripende midler velges. Sammenlignet med situasjoner der tidsressursen er motsatt, kan forskjellsbehandling skje. Spørsmålet er om tidsbegrunnelsen er saklig. At god tid gir anledning til å gripe inn med lempeligere middel enn der tiden er knappere, er helt i samsvar med lovens orden, jf. politiloven § 6, 2.ledd. I tillegg gir god tid anledning til å jobbe forebyggende, hvilket skal være politiets hovedfokus. På den annen side gir god tid anledning til å anvende midler som må velges bort under mer hektiske omstendigheter. Dette er saklig så lenge vilkårene for anvendelse av midlet er oppfylt. Det kan imidlertid representere et problem at mer inngripende midler velges fordi tiden ikke strekker til for anvendelse av lempeligere midler. Tid er en ressurs som politibetjentene må forholde seg til. De prioriteringer som gjøres på politisk hold og hos ledelse får konsekvenser for ordenstjenesten. I tillegg er det som nevnt ovenfor under punkt 4.3.1 om nødvendighetskriteriet rom for hensyntagen til hva som menes å være til vesentlig lette for tjenesten. Hensyntagen til tidsressursen anses således som saklig, selvsagt forutsatt at lovens vilkår for anvendelse av aktuelt middel for øvrig er oppfylt. Men det kan ikke tåles at en unntaksvis åpning i «til vesentlig lette for tjenesten» til stadighet krenker prinsippet om at lempeligste middel som er tilstrekkelig skal velges, jf. nødvendighetsprinsippet. Ei heller kan det tåles at bruk av nødvendige midler unnlates. Blir dette

⁴⁹¹ Holmberg mener at politiets innsats er rettet mot den han omtaler som typologisk skyld. Denne er knyttet til person fremfor handlinger, og er uavhengig av konkrete bevis. Bestemte personer er således kriminelle etter politibetjentenes oppfatning, og dette danner grunnlag for politiets handlemåte, Holmberg, 2000, s. 20-21

en del av den daglige tjeneste, må det umiddelbart meldes fra av dem som er ute i ordenstjenesten og har førstehåndskunnskap om tilstand og behov.

Terskelen for innbringelse synes høyere i lensmannsdistrikt der bemanningen er lavere, og der arrest eller arrestforvarer mangler. Der den ene blir innbrakt, kan den andre «slippe unna» med et pålegg. Spørsmålet er om dette representerer en forskjellsbehandling som kan anses som saklig. Politibetjentene må forholde seg til ressurs situasjonen der de tjenestegjør. Gjennom tildeling av ressurser, settes det også rammer for tjenesten som får betydning for hvilke midler som kan velges. Dermed anses det saklig å legge vekt på ressurstilgangen ved valg av middel. En annen sak er at det må meldes fra til overordnede om hvordan ressurs situasjonen slår ut i den daglige tjeneste, slik at prioriteringer kan gjøres og eventuelle midler tildeles, slik at forutsetningene for likebehandling bedres.

Strategiske tanker om å gå ut lavt er i samsvar med politiloven § 6, 2. ledd, hvor det fremgår at oppdrag skal løses med lempeligste middel. Et slikt hensyn samsvarer med lovens system, og er dermed saklig. Men det kommer også frem strategiske tanker om å gå ut høyt for «å sjokke» eller «lamme» vedkommende midlet rettes mot. Å anvende mer inngripende midler enn nødvendig strider mot prinsippet om lempeligste middel og kravet til forholdsmessighet. Riktignok er det en viss anledning til å ta hensyn til hva som er til vesentlig lette for tjenesten.⁴⁹² Videre kan det tenkes tilfeller der demonstrasjonen av massive midler kan lede til at situasjonen raskt kommer under kontroll, hvilket kan innebære at middelbruken samlet sett ikke overstiger det som ellers ville vært nødvendig. Dermed er det ikke utelukket at tanken om å gå ut høyt kan være saklig, og slik middelanvendelse lovlig, men dette må gjelde unntaksvis.

Når det gjelder vektlegging av politiets **omdømme**, er det åpenbart viktig for politiet å skape gode relasjoner til publikum og de personer hvis middel rettes mot. Men like lite som politibetjentene kan la publikum bestemme hvilket middel som skal velges, kan de la personen hvis middel rettes mot bestemme. Politibetjentene må forholde seg til vilkårene som gjelder for de ulike midler, og skal ved valget ta hensyn til fellesskapets interesse. Politibetjentene må verken bli for passive i valg av middel, ei heller for aktiv. Politiloven § 6, 2. ledd stiller krav om nødvendighet for aktuelt middel, men fremholder at det lempeligste middel som anses hensiktsmessig og tilstrekkelig skal velges. I tillegg er det krav om at midlet må stå i forhold til situasjonens alvor, tjenestehandlingens formål og omstendighetene for øvrig. I så måte er det rom for å ta hensyn til så vel publikum som den hvis middel rettes mot, og vektlegging av omdømme kan innenfor disse rammer anses saklig.

Som nevnt er det krav om at midlet som velges skal være nødvendig, jf. politiloven § 6, 2. ledd. Nødvendighet relateres til de formål midlet skal dekke. Dersom et middel ikke (lenger) er nødvendig, ut fra disse formål, er det heller ikke anledning til å velge dette (lenger). Nå er det selvsagt slik at det å vise autoritet er en (nødvendig) del av det å få kontroll over en situasjon som truer orden, sikkerhet og lovlighet, og ta styring på hva som skal skje. I slike sammenhenger kan det være saklig å legge vekt på **oppretholdelse av politiets autoritet** ved valg av middel, men da primært som sidehensyn. Å velge et middel, eller holde fast på dette, alene med den begrunnelse at folks respekt for politiet skal opprettholdes, eller for å unngå «å tape ansikt», er klart lovstridig.

⁴⁹² Auglend, Mæland, 2016, s. 628

Vektlegging av **forbindelsen politibetjenten har til personen hvis middel skal rettes mot**, kan komme i konflikt med kravet til objektivitet og likhet. Det er et grunnleggende krav at offentlige tjenestemenn klarer å skille mellom fellesinteressen og personlige interesser. Ugildhetsreglene skal nettopp hindre at offentlige tjenestemenn tilgodeser egne interesser, favoriserer personer man står i takknemlighetsgjeld til eller behandler dem man misliker på en ufordelaktig måte.⁴⁹³ Vektlegging av forbindelsen til aktuell relasjon er følgelig utenforliggende.

4.3.3.5 Andre momenter som kan virke inn på hvilket middel som velges

I tillegg til de momenter politibetjentene gir uttrykk for at de bevisst kan tillegge vekt ved valg av middel, viser observasjon og intervju at en del andre momenter kan virke inn på valget. Momentene omhandler den enkelte politibetjents rolleforståelse, erfaring, sinnstilstand, hvordan vedkommende håndterer å bli utfordret på sin autoritet, samt kjønn. Ettersom dette er momenter som kan virke inn ubevisst, er det ikke grunnlag for å knytte disse momentene til noen skjønnsform.

Når det gjelder **rolleforståelsens** innvirkning på valg av middel, drøftes først oppfatningen av at politiet kan innbringe folk som bruker noe tid på å etterkomme bortvisningspålegg, eller kommer tilbake før fristen er ute, fordi de fortjener det.⁴⁹⁴ Innbringelsesbestemmelsene skal dekke formål som å forebygge ordensforstyrrelser, forstyrrelser av lovlig ferdsel, avdekke identitet og forebygge at det voldes fare for noen, jf. politiloven §§ 8 og 9. Det er ikke nevnt noe om straffeforfølgning, herunder utferdigelse av anmeldelse og ileggelse av forelegg. Med unntak av forenklete forelegg ved visse overtredelser av vegtrafikkloven, tilligger det heller ikke politiet å ilegge straff. I en avgjørelse fra spesialenheten fremkommer det også at ingen kan bringes inn til politistasjonen utelukkende ut fra det hensyn at de skal ilegges en bot.⁴⁹⁵ Selv om det kan være effektivt å innbringe personer for utferdigelse og (eventuelt) vedtakelse av forelegg, mangler altså hjemmel for slik innbringelse (eller pågripelse). Tanker om at det tilligger politiet å ilegge reaksjoner «som fortjent», er følgelig klart utenforliggende. Alternativet her er å anmelde vedkommende for brudd på plikten om straks å etterkomme politiets pålegg, jf. politiloven §§ 30 jf. 5.

Dernest drøftes enkelte politibetjentes opptreden som tyder på en oppfatning om at oppdragelse og moralisering faller inn under politirollen. Noe av dette kan nok ha karakter av opplysning og råd, jf. politiloven § 6, 1.ledd, men sjikanerende utsagn, banning, kjefting, roping og hyling faller klart utenfor politirollen, jf. politiinstruksen § 5-2, 3. og 1.ledd. Her heter det at det henholdsvis ikke er tillatt å bruke sårende eller upassende uttrykk under tjenesteutførelsen, og at alle slags skjellsord er forbudt, samt at politibetjenter skal opptre med den ro og beherskelse som situasjonen krever. En slik adferd kan også virke provoserende på personen opptreden rettes mot, hvilket kan resultere i en eskalering av situasjonen. Det vil i så fall være i strid med politiets ansvar for å forebygge ordensforstyrrelser, farlige situasjoner og lovbrudd. Det påhviler politiet et ansvar å opptre konfliktdepende, og unngå å være provoserende og moraliserende. Det er nok mange som vil la seg provosere at å få en pekefinger rettet opp i ansiktet med utsagn om hvor dum man har vært. Det må unngås at personer utsettes for midler (og makt) der årsaken helt eller delvis kan skrives tilbake til politiets opptreden.

⁴⁹³ Eckhoff, Smith, 2014, s. 206

⁴⁹⁴ En slik tenkning har røtter tilbake i tid, se Bratholm, 1971, s. 94 med videre henvisninger

⁴⁹⁵ Spesialenheten 2008 Sak nr. 16. Ref. nr. 070725 fra 2008

Det er lett å tenke seg at den enkelte politibetjents **egne erfaringer** bedrer evnen til å velge «riktig» middel. Erfaring vil normalt bedre evnen til å vurdere om det er nødvendig med eksempelvis pålegg, visitasjon eller innbringelse, eller om det kan være hensiktsmessig og tilstrekkelig med inngrep på lavere nivå, jf. politiloven § 6, 1.ledd og 2.ledd. Her representerer erfaringen en kompetanse som eksempelvis øker evnen til å vurdere faresituasjoner og se hva som står på spill. På den annen side kan tidligere erfaringer føre en inn på et spor og en løsning, hvoretter evnen til å se andre forhold i situasjonen og alternative middel for å håndtere denne begrenses, et stivnet skjønn. Det må altså foretas en konkret skjønnsmessig vurdering av den enkelte situasjon, hvor det foretas en refleksjon over situasjon og alternativ, hvoretter egne erfaringers saklighet kommer an på deres relevans i det aktuelle tilfellet.

Det kommer ikke frem at politibetjentens sinnstilstand positivt tillegges vekt ved valg av middel, men denne kan virke inn på valget. Å la seg styre av egen **sinnstilstand** ved valg av middel kan åpenbart lede galt av sted. Det er lett å tenke seg at sinne og aggresjon kan lede til mer inngripende midler enn nødvendig, mens frustrasjon og tunge tanker forårsaket av private problemer kan lede til tafatthet og unnlattelse av å gripe inn med nødvendige midler. Politiet skal holde seg innenfor lovens rammer, og har en viss handleplikt, hvilket gjør vektlegging av sinnstilstand problematisk. Det fremgår av eksempelvis av politiinstruksen § 5-2 at en politibetjent skal opptre med den ro og beherskelse som situasjonen krever. Vel er politibetjenter mennesker som alle andre, og vel kan de utsettes for påkjenninger både i yrket og privat som kan virke inn på sinnstilstanden. Men med den rolle og de midler politiet er tildelt, er det sentralt i en rettsstat at ikke den enkelte politibetjents sinnstilstand får avgjørende betydning for valg av middel.

Hvordan politibetjenten **håndterer å bli utfordret på sin autoritet**, kan belyses av politiinstruksen § 5-2, 1. og 2.ledd, hvoretter politibetjenter skal opptre med den ro og beherskelse som situasjonen krever, og ikke la seg provosere ved motstand eller fornærmelser. Det må stilles særlige krav til selvbeherskelse i forbindelse med politibetjentes tjenesteutøvelse. Selvbeherskelse er så vel en yrkesetisk plikt, som en del av den faglige ferdighet som en politimann skal besitte, jf. Rt. 1983 s. 375. I dette ligger at politibetjenter ikke må la en persons manglende samarbeidsvilje, herunder provosering og opponering, lede til mer inngripende midler enn det er rettslig grunnlag for.

Mer eller mindre automatisk innbringelse av personer som har fått bortvisningspålegg, men ikke etterkommer dette raskt, eller kommer tilbake før fristen er gått ut, skal her drøftes nærmere. Av relevans i denne sammenhengen, er politiloven § 8, 1.ledd nr. 1 og 2, hvoretter innbringelse kan skje der vedkommende forstyrrer offentlig ro og orden,⁴⁹⁶ eller ikke etterkommer politiets pålegg, og omstendighetene gir skjellig grunn til frykt for forstyrrelser av den alminnelige ro og orden eller lovlige ferdsel. Det er altså ikke anledning til å innbringe noen alene på det grunnlag at pålegg ikke etterkommes. Innbringelse i slike tilfeller fyller intet lovbestemt formål. I mange tilfeller vil nok omstendighetene, herunder manglende etterlevelse av pålegget, kunne gi skjellig grunn til frykt for nye ordensforstyrrelser, men dette må altså vurderes og konstateres.

Ovenfor under punkt 4.3.3.3 diskuteres det at valg av middel kan påvirkes av hvilket kjønn personen det gripes inn overfor har. Slik det fremkommer, henger dette sammen med politibetjentens kjønn. Mannlige politibetjenter kan eksempelvis velge mindre inngripende midler når personen det gripes inn overfor er kvinne. Dersom politibetjentens **kjønn** slår ut slik at lempeligere eller mer inngripende

⁴⁹⁶ Ved ordensforstyrrelser forårsaket av beruselse, gir politiloven § 9, 1.ledd hjemmel for innbringelse

midler velges på grunnlag av ulikheter i kommunikasjonsferdigheter, tålmodighet og fysiske forutsetninger, utfordres likhetsprinsippet. Likevel må det innenfor visse rammer tåles at politibetjentene har ulike egenskaper.

4.4 Vurderingstema III - eksponering

4.4.1 Rettslige rammer for eksponering

Som nevnt i innledningskapitlet punkt 1.3.4 om hensynsfullhet, plikter statens myndigheter å ta personvern hensyn, herunder verne om den personlige integritet, jf. Grunnloven § 102, 2.ledd. Det heter videre i politiloven § 6, 3.ledd at politiet skal opptre med omtanke for en persons integritet, slik at vedkommende ikke utsettes for eksponering i større grad enn gjennomføringen av tjenestehandlingen krever. Plikten til å hindre eksponering fremgår også av politiinstruksen § 3-1, 6.ledd og FNs politietiske kodeks artikkel 2, hvoretter tjenesteutøvelsen alltid skal være basert på respekt for enkeltmenneskets verdighet, samt at politibetjenter skal respektere og verne menneskelig verdighet når de utøver sine oppgaver. Endelig fremgår det av straffeprosessloven § 178, 1.ledd og politiinstruksen § 9-1, 3.ledd at pågripelse skal skje så skånsomt som mulig, og uten å vekke unødig oppsikt. Å unngå eksponering er en selvstendig plikt, hvilket også kan uttrykkes som en plikt til å ta personvern hensyn.⁴⁹⁷ Mange av de situasjoner politiet har som oppgave å gripe inn i, oppstår der det finnes et publikum. Dette gjelder spesielt det offentlige rom. Ved utførelsen av aktuelle oppgaver er det flere kategorier personer som politiet må søke å skjerme. Ved ordensforstyrrelser og lovbrudd er det primært den ansvarlige som må søkes beskyttet mot unødig eksponering. Lovbrytere skal så langt det er mulig beskyttes mot å bli satt i «gapestokk».⁴⁹⁸ Også eventuelle fornærmede ved aktuelle lovbrudd må skjermes. Krav på beskyttelse har også tilskadekomne eller omkomne ved ulykker. Det samme gjelder syke personer og barn som det ytes hjelp overfor, og personer som blir gjenstand for inngrep fra myndigheter der politiet yter disse bistand, eksempelvis barnevernet eller det psykiske helsevesen. Politiet må således sørge for at andres innsyn i situasjon og politiets håndtering av denne begrenses så langt det er mulig. Uheldige konsekvenser av eksponering kan for øvrig inngå som et moment i forholdsmessighetsvurderingen.

De skjønsmessige vurderinger som foretas ved eksponering omfatter faktumskjønn, i form av vurdering av risiko for, og omfang av eksponering, samt lovbundet skjønn vedrørende vurderingen av innholdet i «hva tjenestehandlingen krever». Dette er en skal-bestemmelse, hvilket utelukker diskresjonært skjønn.

Observasjonen gjennomføres i det offentlige rom. Jeg, og mange andre, er vitne til ordensforstyrrelser, voldsutøvelse, overstadig beruselse og sykdomstilfeller. Det kan være snakk om de mest skamfulle, nedverdiggende og sårbare øyeblikk for de som er involvert, hvoretter kravet til ivaretagelse av enkeltpersoners integritet er spesielt aktuelt for ordenstjenesten.

⁴⁹⁷ Ot.prp. nr. 22 (1994-1995) s.60

⁴⁹⁸ Myhrer i Norsk lovkommentar, note 9 til politiloven § 6, siste hovedrevisjon 01.11.2013

4.4.2 Politibetjentenes praksis - eksponering

4.4.2.1 Innledning

Eksponering kommer til aktualitet ved politiets inngripen, og ved valg av middel, herunder bruk av makt og håndjern. Den nære sammenhengen mellom disse stadiene, og det begrensede omfang momenter politibetjentene tillegger vekt i så måte, gjør det mest hensiktsmessig med en samlet fremstilling. Formålet her, er å beskrive hvilke momenter politibetjentene kan tillegge vekt ved vurderingen av eksponering, basert på observasjon og uttalelser fra politibetjentene under observasjon og intervju.

Beskyttelse mot eksponering kan skje ved at personen som skal beskyttes dekkes til, fjernes fra stedet, gjerne rundt et hjørne, bak politibilen eller inn i politibilen eller ved at publikum får beskjed om å trekke seg unna. Skjerming kan også ivaretas ved at politiet opptre i sivil.

4.4.2.2 Momenter tilknyttet situasjonen

Der **tiden** er knapp og det haster med å gripe inn for å stanse en ordensforstyrrelse, ivareta sikkerheten til noen, eller stanse eller avverge en straffbar handling, kan gjennomføringen av nødvendige tjenestehandlinger kreve at personer utsettes for eksponering. I den innledende fasen av oppdraget er det ofte slik at det å få kontroll på situasjonen prioriteres foran beskyttelse mot eksponering. Der kontroll er oppnådd, øker muligheten til å skjerme mot eksponering, men jeg observerer både situasjoner der det iverksettes tiltak for å hindre eksponering og der det ikke skjer. Avgjørende for om det skjer, er momenter som fremkommer nedenfor under punktene om person og politiet.

Er det tid til å planlegge ordensoppdrag, øker muligheten til å unngå eksponering. Som eksempel nevnes avhenting av personer for rettsoppmøte og bistandsoppdrag for psykisk helsevesen og barnevern. I slike tilfeller muliggjør god tid anledning til eksempelvis å opptre i sivil.

Tanker om **forebygging** kan både lede til at involverte parter skjerms, og at de utsettes for eksponering. På den ene siden kan skjerming mot omgivelsene velges for å hindre at andre blander seg inn, for derved å unngå at nye ordensforstyrrelser, farlige situasjoner eller lovbrudd oppstår. På den annen side kan det å bli værende på stedet sammen med den som utsettes for eksponering, velges for å vise tilstedeværelse og derved forhindre at situasjoner av nevnte karakter oppstår, eller utvikler seg.

4.4.2.3 Momenter tilknyttet personen

Det fremholdes som viktig å unngå eksponering for å ivareta aktuell persons **integritet**, eksempelvis gjennom å skjerme den som er skadet, overstadig beruset, eller på annet vis i en situasjon som kan oppleves som nedverdiggende. Av samme grunn kan skjerming av den som er ansvarlig for en ordensforstyrrelse, farlig situasjon eller lovbrudd velges.

Som det fremkommer i punktet ovenfor, om situasjonstilknyttede momenter, kan tanker om forebygging lede til at skjerming av involverte velges. Dette handler også om person, i den forstand at gjerningspersoner skjerms mot at andre ser at han er «tatt av politiet», og offer kan beskyttes mot å bli utsatt for nye krenkelser.

Å trekke en bråkmaker bort fra en situasjon kan eksempelvis bidra til at bråket opphører. Ved å fjerne kamphaner kan muligheten for provokasjoner eller oppmuntringer om mer bråk fra andre

tilstedeværende elimineres. Når vedkommende ikke lenger ser eller har mulighet til kontakt med andre eventuelle involverte, det være seg støttepersoner eller andre medsammensvorne, eller «fiender», kan motet og motivasjonen til å fortsette svikte. På samme vis kan det å skjerme offer for slike hendelser beskytte vedkommende mot nye situasjoner av liknende karakter.

4.4.2.4 Momenter tilknyttet politiet

Ressurssituasjonen kan tillegges vekt ved vurderingen av hvorvidt en person utsettes for eksponering. Muligheten til å hindre eksponering kan reduseres der bemanningen er lav. Med bare en eller to politibetjenter på stedet, kan det å få oversikt over, og kontroll på, situasjonen og gjennomføre nødvendige tjenestehandlinger prioriteres. Er det flere politibetjenter på stedet, minsker sårbarheten, da det er flere å dele aktuelle oppgaver på.

Tanker om gode **arbeidsforhold** kan lede til at en person fjernes fra stedet for en hendelse. Provokasjoner eller oppmuntringer om mer bråk fra andre tilstedeværende kan eksempelvis virke forstyrrende på politiets arbeid. Det kommer uttalelser fra politibetjenten om at det er lettere å få ro til å snakke med aktuell person, og få avklart situasjonen, når han eller hun ikke blir påvirket av, eller påvirker, andre som er på stedet. I tanken om å unngå påvirkning fra andre ligger også **etterforskningsmessige hensyn**. I forlengelsen av dette kan skjerming velges bort for å hindre at andre som kan være involvert stikker av fra stedet før patruljen får snakket med dem.

Endelig kan tanker om **allmennprevensjon** lede til at personer utsettes for eksponering. Som det fremkommer ovenfor under punkt 4.2.2.2, kan nettopp det at det finnes tilskuere vektlegges ved vurderingen av inngripen og valg av middel. Tanken er her at tilskuere skal avholde seg fra å skape samme situasjon som den som utsettes for eksponering, nettopp ved å synliggjøre overfor disse hva som da skjer.

4.4.3 Politibetjentenes praksis sett i lys av rettslige rammer – eksponering

4.4.3.1 Innledning

Som det fremkommer ovenfor, kan politibetjentene legge vekt på en rekke momenter vekt når det tas stilling om en person utsettes for eksponering. Formålet her er å belyse disse momentene ved hjelp av de rettslige rammer som gjelder for skjønnsutøvelsen.

4.4.3.2 Momenter tilknyttet situasjonen

Det kommer frem at de situasjonstilknyttede momenter som kan tillegges vekt ved spørsmålet om eksponering omhandler hvilken tid som står til rådighet, samt hvilket behov det er for å forebygge nye hendelser å håndtere. Dette omhandler hovedsakelig faktumskjønn.

Tidsmomentet inngår i vurderingen av hva tjenestehandlingen krever, jf. politiloven § 6, 3.ledd. Noen ganger krever tjenestehandlingen at det gripes inn raskt og kontant, uten mulighet til å unngå eksponering av den det gripes inn overfor. Der tiden er knapp, reduseres følgelig kravet til å unngå eksponering tilsvarende hva tjenestehandlingen krever, jf. politiloven § 6, 3.ledd. Tilsvarende vil kravet til å unngå eksponering øke der det er tid til å gjennomføre tjenestehandlingen. Hensyntagen til tid ved spørsmålet om eksponering anses derfor som saklig.

Politiet kan gripe inn med en rekke midler, for blant annet å **forebygge** ordensforstyrrelser, farlige situasjoner og lovbrudd, jf. politiloven § 7, 1.ledd jf. 2.ledd. Som det fremkommer ovenfor, kan behovet for å holde kontroll på stedet for en situasjon eller hendelse vanskeliggjøre skjerming. Å

forebygge at nye situasjoner oppstår som nødvendiggjør politiets inngripen, er en sentral oppgave for politiet, og av sentral relevans ved vurderingen av hva tjenestehandlingen tillater av skjerming. Vektlegging av forebygging anses derfor som saklig.

4.4.3.3 Momenter tilknyttet personen

De persontilknyttede momenter som kan tillegges vekt ved spørsmålet om eksponering, er som ovenfor nevnt hensynet til aktuell persons integritet, å forhindre vedkommende fra å skape nye situasjoner, og beskytte ofre mot videre hendelser. Dette omhandler alle former for skjønn.

Ivaretagelse av enkeltpersoners integritet er nettopp formålet med politiloven § 6, 3.ledd. Dermed er det direkte sammenfall mellom politibetjentenes vektlegging av integritet og lovens ordning. Hensyntagen til integritet er dermed klart saklig.

Politiet har som oppgave å beskytte person, forebygge kriminalitet og andre krenkelser av den offentlige orden og sikkerhet og yte borgerne hjelp og tjenester i faresituasjoner, jf. politiloven § 2 nr. 1, 2 og 4, og kan gripe inn for blant annet å forhindre at noen skaper ordensforstyrrelser, farlige situasjoner og lovbrudd, jf. politiloven § 7, 1.ledd. Selvsagt forutsatt at det er hjemmel for anvendelse av aktuelt middel, anses slik hensyntagen som saklig. På samme vis vil det i et forebyggende perspektiv være saklig å legge vekt på beskytte offer fra å bli utsatt for nye situasjoner av liknende karakter.

4.4.3.4 Momenter tilknyttet politiet

De polititilknyttede momenter som kan tillegges vekt ved vurderingen av om en person utsettes for eksponering, er som nevnt ressursituasjonen, samt tanker om arbeidsforhold, etterforskning og allmennpreventiv virkning. Vurderingen omhandler hovedsakelig diskresjonært skjønn.

Ressursituasjonen handler som ovenfor nevnt blant annet om hvor mange politibetjenter det er som kan bidra til å løse et oppdrag. Det er åpenbart at en eller to politibetjenter vil kunne ha vanskeligere for å beskytte personer mot eksponering når tjenesten krever at mer prekære behov dekkes først. Og motsatt: Jo flere som kan håndtere en situasjon, desto bedre vil normalt forutsetningene være for å skjerme involverte fra eksponering. Plikten til å unngå eksponering er som nevnt avhengig av hva tjenestehandlingen krever, jf. politiloven § 6, 3.ledd. Hensyntagen til bemanningssituasjonen anses derfor som saklig.

Når det gjelder hensyntagen til politibetjentenes **arbeidsforhold**, åpner politiloven § 6, 3.ledd nettopp for hensyntagen til tjenestehandlingen, herunder arbeidsforhold. Vektlegging av dette momentet anses følgelig som saklig. Ivaretagelse av hensynet til gode arbeidsforhold kan tilsi at det i et tilfelle er hensiktsmessig å trekke aktuelle personer unna eksponering, mens det i andre situasjoner er et poeng å bli på stedet fordi tjenestehandlingen omfatter mer enn håndtering av aktuell person.

Formålet med **etterforskning** er blant annet å skaffe til veie nødvendige opplysninger for å avgjøre spørsmålet om straffansvar, herunder klarlegge både det som taler for og mot en bestemt mistenkt, jf. straffeprosessloven § 226. Sentralt under etterforskningen er å forhindre at bevis forringes fordi de som avhøres blir påvirket av andre, eller går tapt fordi personer som kan kaste lys over saken blir borte før politiet får snakket med dem. Vektlegging av etterforskning anses følgelig som saklig ved vurderingen av spørsmålet om eksponering.

Ovenfor, under punkt 4.3.3.2 om situasjonstilknyttede momenter vedrørende valg av middel, drøftes anledningen til å legge vekt på at midlet skal virke avskrekkende på andre enn den det gripes inn overfor. Tanker om at midlet skal virke **allmennpreventivt** har også en side mot eksponering. Så lenge tjenestehandlingen gir rom for å skjerme vedkommende det gripes inn overfor, så plikter også politiet å gjøre det, jf. politiloven § 6, 3.ledd. Det er nettopp ivaretagelse av den enkeltes integritet som er poenget. Det innebærer at å legge vekt på at allmennheten skal se hva som skjer med den som opptrer slik eller slik, for at det skal virke allmennforebyggende, er usaklig og utenforliggende. Signaleffekt kan således ikke aksepteres som et hensyn for å utsette en person for eksponering.

4.5 Vurderingstema IV - maktanvendelse

4.5.1 Rettslige rammer for anvendelse av makt

Politiet er samfunnets sivile maktapparat, og kan anvende makt i den utstrekning det er nødvendig og forsvarlig, jf. politiloven § 6, 4.ledd. Av politiinstruksen § 3-2, 1.ledd fremkommer det at makt bare kan anvendes når dette er klart nødvendig og forsvarlig i betraktning av situasjonenes alvor, følgene for den maktanvendelsen rettes mot og forholdene for øvrig. Med makt menes, som nevnt i innledningskapitlet punkt 1.1.5.4, tvangsmessige fysiske inngrep mot person, og mot fast eller rørlig eiendom i tilfelle der denne eiendom blir skadet, jf. politiinstruksen § 3-2, 2.ledd. I gitte tilfeller kan begrepet også omfatte trusler om at makt vil bli benyttet, eksempelvis der det rettes skytevåpen mot en person for å hindre vedkommende i å angripe noen med våpen. Det er imidlertid krav om at truslene er rettede handlinger, og ikke bare tilstedeværelse.⁴⁹⁹

Makt er kun en metode for å effektivere en tjenestehandling, og ikke et selvstendig og frittstående «tiltak».⁵⁰⁰ Det betyr at vilkårene for å gripe inn med aktuelt tiltak må være oppfylt før det tas stilling til om dette kan gjøres med makt. Det er altså to trinn i hjemmelsrekken.⁵⁰¹ Konklusjonen er at politiet bare kan bruke makt der lempeligere tiltak må antas klart utilstrekkelige eller u hensiktsmessige, når det er klar interesseovervekt i favør av inngrepet, og når det rettsgode som skal vernes i seg selv er så verdifullt eller viktig at det kan berettiget bruk av aktuelt maktmiddel.⁵⁰²

Det empiriske materialet inneholder hovedsakelig inngrep mot person, hvor deres frihet eller legemlige integritet berøres. Det var svært få tilfeller der fysisk maktanvendelse mot eiendom er aktuelt. En noe videre definisjon omfatter enhver påtvunget fysisk kraftanvendelse mot person eller eiendom.⁵⁰³ Maktanvendelse innebærer en fysisk påvirkning som kan medføre smerte, skade og i ytterste konsekvens død, og kan utøves direkte med politibetjentens håndkraft, eller indirekte med bruk av hjelpemidler.⁵⁰⁴ Slike hjelpemidler kan eksempelvis være batong, pepperspray, skytevåpen, hund og bil.

⁴⁹⁹ Auglend, Mæland, 2016 s. 679-680 og Fredriksen/Spurkland, 2014, s. 232-233

⁵⁰⁰ Auglend, Mæland, 2016, s. 664

⁵⁰¹ Auglend, Mæland, 2016, s. 665

⁵⁰² Auglend, Mæland 2016, s. 666

⁵⁰³ Ot.prp. nr. 22 (1994-1995), s. 18 og s. 60

⁵⁰⁴ Auglend, Mæland, 2016, s. 679

Når det gjelder nødvendigheten og forholdsmessigheten av maktanvendelse, må vurderingen skje etter en glideskala hvor situasjonens alvor og middelets skarphet er sentrale parametere. Kravene til nødvendighet og forsvarlighet skjerpes følgelig jo skarpere middel det er snakk om.⁵⁰⁵

Dersom situasjonen er dramatisk, hvor det foreligger alvorlige trusler mot eksempelvis liv og helse, og hvor det ikke vurderes å være muligheter for å nøytralisere faren, vil det også være en tjenesteplikt å anvende makt. Det faller således innenfor politibetjentens yrkesrisiko å måtte involvere seg i uoversiktlige og farlige situasjoner, der det raskt må fattes beslutninger som også kan innebære risiko for vedkommende selv.⁵⁰⁶ Som nevnt i innledningskapitlet punkt 1.3.4, under redegjørelsen for oppportunitetsprinsippet, vil det ved vurderingen av hvilken risiko politibetjenter må utsette seg for være av betydning hvilket gode som er truet og hvor akutt faren er, samt hvilken størrelse det er på innsatsstyrken, hvilket utstyr og ferdigheter de besitter og hvilken informasjon det er mulig å få om faresituasjonen. Kravet til forsvarlighet gjelder også den risikofylte redningsaksjon. For at det skal foreligge en handleplikt, må innsatsen være basert på en plan og taktikk som ut fra det tilgjengelige informasjonsbildet og mannskapsstyrkens størrelse, utstyr og ferdigheter har en rimelig forutsetning for å lykkes.⁵⁰⁷

Det er krav om en løpende vurdering av om det skal utøves makt, hvilket maktmiddel som skal anvendes, og på hvilken måte dette skal skje. Også her er det snakk om en objektiv, politirettslig norm, og ikke den enkelte politibetjentens subjektive eller rent private oppfatning av hva som ligger i disse rettslige rammene.⁵⁰⁸ Det forutsettes følgelig at den enkelte politibetjent foretar et reflektert, objektivt og faglig skjønn.⁵⁰⁹

Teknikker som anses uforsvarlige, er såkalte halsgrep⁵¹⁰ og mageleie.⁵¹¹ Det empiriske materialet inneholder ikke slike former maktanvendelse, og jeg går derfor ikke videre inn på dette.

⁵⁰⁵ Auglend, Mæland, 2016, s. 666

⁵⁰⁶ Auglend, Mæland, 2016, s. 668

⁵⁰⁷ Myhrer, 2015, s. 71

⁵⁰⁸ Auglend, Mæland, 2016, s. 665

⁵⁰⁹ Auglend, Mæland, 2016, s. 667

⁵¹⁰ Justisdepartementets rundskriv G-72/91 og G-20/92. Med halsgrep menes kvelertak, hvor hender, armer eller andre midler legges omkring eller i tilknytning til vedkommendes hals, og hvor det trykkes, strammes eller klemmes til rundt halsen, jf. Politidirektoratets rundskriv 2007/011 «Halsgrep, mageleie ved pågripelse/innbringelse og transport av arrestanter m.v.» punkt 2. Halsgrep fører til nedsatt blodtilførsel til hjernen, samt tilstopping eller innsnevring av luftveiene. Det kan også føre til irritasjon av nervesentrum med påfølgende rytmeforstyrrelser i hjertet, med blodtrykksfall, og av og til plutselig hjertestans, jf. Justisdepartementets rundskriv G-72/91 punkt 1-3. Anvendelse av slikt anses isolert sett som uforsvarlig, og kan derfor bare anvendes i nødvergesituasjoner

⁵¹¹ Ved mageleie legges en person på magen med hendene på ryggen. Mageleie kan hemme respirasjon og oksygentilførsel. Agiterte og kjempende personer har stort behov for oksygen, hvoretter mangel på dette i verste fall kan medføre respirasjonsstans, bevisstløshet og død. Mageleie kan kun benyttes der det fremstår som absolutt nødvendig for å få kontroll på en kjempende person, og skal opphøre så snart vedkommende er påsatt håndjern eller kontroll er oppnådd på annen måte. Det er også krav til særlig aktsomhet ved anvendelse av mageleie, og forpliktelse om å behandle arrestanten på en slik måte at forholdene for åndedrett og respirasjon optimaliseres. Det skal tas særlig hensyn til det økte oksygenbehov som genereres gjennom vedkommendes aktivitet, jf. Politidirektoratets rundskriv 2007/011 «Halsgrep, mageleie ved pågripelse/innbringelse og transport av arrestanter m.v.» punkt 3. Spesielt farlig er det om det i tillegg øves press mot vedkommendes rygg, se eksempelvis Sivilombudsmannens sak 2007/2439

Ofte vil forsvarlighetsvurderingen falle sammen med vurderingen av forholdsmessighet overfor personen tiltaket retter seg mot. Men det kan også hende at maktmidlet innebærer en risiko for andre. Det kan følgelig være situasjoner der maktanvendelsen anses nødvendig og forholdsmessig overfor den tiltaket retter seg mot, men uforsvarlig i forhold til omgivelsene. Kravet til forsvarlighet må således vurderes selvstendig.⁵¹² Det empiriske materialet inneholder heller ikke slike situasjoner, og jeg går derfor ikke videre inn på dette.⁵¹³

Retten til liv og forbudet mot tortur og annen umenneskelig eller nedverdiggende behandling, er regulert i Grunnloven § 93 og EMK artikkel 2 og 3. I FNs politietiske kodeks og Europeisk kodeks punkt 37 forbeholder maktbruk bare til de strengt nødvendige tilfellene. Naturlig nok er kravene mest restriktive når det gjelder maktanvendelse mot person.⁵¹⁴

Å utøve makt mot noen eller noe, kan isolert sett være straffbare handlinger, og da primært i form av legemskrenkelser/kroppskrenkelser og skadeverk, jf. straffeloven 1902 § 228/straffeloven 2005 § 171 og straffeloven 1902 § 291 (§ 391)/straffeloven 2005 § 351 (§ 353). Likevel kan straffrihet oppstå som følge av nødrett og nødverge, jf. henholdsvis straffeloven 1902 §§ 47 og 48/straffeloven 2005 §§ 17 og 18. Det faller utenfor avhandlingens tema å klargjøre hva som skal til for at det foreligger straffansvar for politibetjentene.⁵¹⁵ Likevel nevnes at selvbeherskelse både er en yrkesetisk plikt og en del av den faglige ferdighet som en politibetjent skal besitte, jf. Rt. 1983 s. 375, og det stilles særlige krav til en politibetjents evne til å opptre rolig og behersket. En politibetjent vil ikke være berettiget til å anvende fysisk makt som svar på provokasjoner som skjellsord, spyting og annen fornærmelig adferd, jf. Rt. 2003 s. 948.

4.5.2 Politibetjentenes praksis - maktanvendelse

4.5.2.1 Innledning

Politibetjentene bruker makt bare i et fåtall tilfeller som jeg observerer, og de bekrefter også at de sjelden bruker makt.⁵¹⁶ En politibetjent uttrykker det slik: «Heldigvis så er det ennå flertallet der man... aldri trenger å legge en hånd på. Men så har du noen som det ikke nytter å snakke med.» Et par av politibetjentene forteller at de aldri har brukt pepperspray, batong eller vært nødt til å løsne skudd mot noen. En av disse har jobbet som politi i over ti år.

En sentral årsak til at makt sjelden blir brukt, er at de fleste adlyder politibetjentenes råd og pålegg, og aksepterer å bli visitert eller tatt med inn til stasjonen uten å yte motstand. Ved å kommunisere

⁵¹² Bruk av slag-, gass- og skytevåpen er nærmere regulert i våpeninstruks for politiet av 1.august 1989. Tvangsmessig stans av kjøretøy er regulert i Politidirektoratets instruks av 28.mai 2009. Jeg går ikke nærmere inn på disse, da jeg ikke observerer slike situasjoner

⁵¹³ Tiltak som kan innebære stor risiko for omgivelsene er eksempelvis bruk av gass og skytevåpen, hvor utenforstående kan komme til skade. Et annet eksempel er bruk av spikermatte. Dersom det er en viss risiko for at bilen, etter å ha kjørt over spikermatten, vil skjene ut av veien og skade eventuelle andre trafikanter, kan tiltaket anses uforsvarlig

⁵¹⁴ Auglend, Mæland, 2016, s.679

⁵¹⁵ For en illustrasjon av hva s.om skal til for at det skal foreligge straffansvar, se Rt. 1995 s. 661, Rt. 2003 s.948, Rt. 1988 s. 922, Rt. 1984 s. 581, Rt. 2008 s. 696, LB-2012-081634, Rt. 2007 s. 1172, Rt. 2007 s. 1473, Rt.1995 s. 1195, Rt. 1986, s.342, Rt. 1996, s.230, RG 2012 252, LB-2012-081634

⁵¹⁶ Det samme finner Lagestad og Finstad, se Lagestad, 2008, s. 299-301 og Finstad, 2013, s. 177

godt med vedkommende kan dette sikres. En politibetjent forteller at han nesten aldri har havnet i håndgemeng, og mener at han har evne til å prate seg ut av det meste. Han føler seg veldig trygg på dette, og fremholder at «... kjeften er det viktigste verktøyet.» Dette gjøres ved å snakke fornuft med den som skal håndteres, og opplyse om at makt kan anvendes om nødvendig.

Det kommer også frem at det normalt skal mye til før makt anvendes. «Man søker jo primært å pågripe flest mulig... uten å trenge å gjøre noe», forteller en politibetjent. En annen sier det slik: «Det er ikke det første jeg tyr til... Jeg prøver i all hovedsak å prate med vedkommende og får vedkommende til å skjønne, uten å måtte gripe inn fysisk...»

Der makt anvendes, er denne hovedsakelig av begrenset omfang. De aller fleste håndteringer skjer uten annen maktanvendelse enn at vedkommende holdes i armen inntil situasjonen er under kontroll og beslutning fattes om hva som videre skal skje med vedkommende. En politibetjent sier om dette: «... som regel når jeg går bort til folk... så tar jeg tak i dem. Det er ikke slik at jeg pikker dem på skulderen og sier at det er politiet og kan du komme med meg. For da er hun allerede oppkavet modus, så da hjelper det ikke å ... starte helt nederst... med det milde... Tar henne i armen... ikke noe vold, men tar fast grep i handa, og her er det jeg som ønsker å prate med deg...» God kommunikasjon underveis i maktanvendelsen, kan også roe aktuell person ned, slik at maktanvendelsen kan begrenses. En politibetjent forteller om to små kvinnelige kolleger som skal sette håndjern på en stor og kraftig psykiatrisk pasient. De prater ham til «å ta håndjern på seg selv», uttrykker politibetjenten.

På den annen side kommer det frem at politibetjentene ikke vegrer seg for å anvende makt dersom det blir nødvendig. Maktanvendelse, herunder bruk av våpen, anses som en del av jobben, og det kommer frem at de forholder seg avslappet til det.

Makt kan som nevnt rettes både mot person og eiendom. Her fokuseres det på makt rettet mot person, og formålet er å beskrive hvilke momenter politibetjentene kan tillegge vekt ved vurderingen av hvorvidt makt anvendes, basert på observasjoner og politibetjentenes uttalelser under observasjon og intervju. Deretter nevnes polititilknyttede momenter som ikke nødvendigvis bevisst tillegges vekt ved vurderingen av om makt anvendes, men som observasjon og intervju viser at kan virke inn på denne. Avslutningsvis redegjøres det for momenter som tillegges vekt ved vurderingen av på hvilken måte makt anvendes.

4.5.2.2 Momenter tilknyttet situasjonen

Pågående legemskrenkelser, hvor tilrop om stans og bekjentgjøring av at politiet er kommet til stedet ikke fører til at aktørene stanser, og ordensforstyrrelser der noen oppfattes å være truende til å utøve vold, kan tjene som eksempel situasjoner der makt anvendes for å **stans** og **forebygge straffbare handlinger**, herunder farlige situasjoner. Stans og forebygging kan eksempelvis skje i «... situasjoner... der det er krancling mellom folk, og du ser at de ryker i tottene på hverandre, og du er nødt til å holde dem fysisk borte for at det ikke skal eskalere... », forteller en politibetjent. Flere politibetjenter forteller også at de har erfaring med at risikoen for å bli utsatt for vold øker når folk skjønner at de skal visiteres/ransakes, settes inn i politibilen eller settes inn på cella.

Ved en del tilfeller anvendes makt for å dekke etterforskningsmessige behov om å **hindre bevisforspillelse**. Som eksempel ved visitasjon og ransaking, for derved å hindre at vedkommende kvitter seg med farlige gjenstander eller andre bevis, eksempelvis tyvegods og narkotika.

Det er også tilfeller der makt anvendes makt for å **hindre flukt**. Mannen som skal ha sparket til en koblingsboks på torget, forsøker å stikke av når politiet nærmer seg. Da han innhentes, anser politibetjentene det nødvendig å anvende makt for å få kontroll over ham, samt forebygge at han stikker av på nytt.

4.5.2.3 Momenter tilknyttet personen

En persons **adferd** kan tillegges stor vekt ved vurderingen av hvorvidt makt anvendes, og denne kan nettopp forårsake situasjoner som nevnt ovenfor. Der vedkommende forstyrrer offentlig ro og orden, skaper farlige situasjoner eller begår lovbrudd, kan makt anvendes for å stanse eller avverge disse. Likeledes kan makt anvendes for å få gjennomført aktuelle inngrep, eksempelvis der vedkommende motsetter seg pågrepelse/innbringelse eller å bli satt i politibilen, eller forsøker, eller har forsøkt, å stikke av. Der personen utviser, eller har utvist, vold, øker sannsynligheten for at makt anvendes for å avverge eller forebygge videre voldsutøvelse. Det samme gjelder der personen fremsetter, eller har fremsatt, trusler.

Vedkommendes **tilstand**, herunder sinnstilstand, ruspåvirkning og psykisk og fysisk tilstand, kan tillegges stor vekt. *Sinnstilstanden* kan si noe om risikoen for at ordensforstyrrelser, farlige situasjoner eller lovbrudd kan oppstå, eller at personen vil motsette seg politiets inngripen og middelbruk. Er personen aggressiv, øker sannsynligheten for at makt anvendes for å forebygge at vedkommende forårsaker situasjoner som nevnt. Dersom personen er «i rette stemningen, kan sikringen ryke med en gang», som en politibetjent sier. På den annen side kan sannsynligheten for at makt anvendes reduseres der aktuell person virker rolig og balansert.

Aktuell persons *ruspåvirkning* inngår også i vurderingen av en persons sinnstilstand, da den antas å kunne redusere vedkommendes mottakelighet for korrigerende innspill, evne til å korrigere egen adferd og opptre forutberegnelig. Høy ruspåvirkning kan følgelig øke sannsynligheten for at makt anvendes for å stanse eller avverge ordensforstyrrelser, farlige situasjoner eller lovbrudd, samt for å gjennomføre aktuelle inngrep.

Når det gjelder *psykisk tilstand*, kommer det frem synspunkter på, og erfaringer med, at psykisk sykdom eller ubalanse kan gjøre noen aggressive, farlige og uberegnelige, mens andre kan bli passive, redde og apatiske. Dette kan lede til at makt henholdsvis anvendes eller unnlates. Det fremkommer erfaringer med at personer på grunn av sin psykiske tilstand kan oppleve maktanvendelse som mer inngripende enn andre som er friske og i balanse gjør, hvilket kan lede til vegring mot å anvende makt.

Når det gjelder *fysisk tilstand*, er det tilfeller hvor makt unnlates fordi den som skal håndteres vurderes å være for stor eller sterk, og bruk av sterkere middel enn ren arrestasjonsteknikk vurderes som uforholdsmessig eller uforsvarlig.⁵¹⁷

At det foreligger **historikk** på at en person tidligere har motsatt seg politiets inngripen, anvendt vold mot politiet eller forsøkt å stikke av kan øke sannsynligheten for at makt anvendes mot vedkommende. Motsatt kan sannsynligheten for maktanvendelse reduseres der personen ved tidligere anledninger har opptrådt rolig og ikke ytt motstand mot politiets inngripen.

⁵¹⁷ Se punktet nedenfor om innvirkningen den enkelte politibetjentens styrke og ferdigheter kan ha for vurderingen av hvorvidt makt anvendes

Det kan videre legges vekt på **alderen** til personen makt vurderes anvendt mot. Flere uttrykker vegring mot å anvende makt både overfor yngre og eldre personer. Observasjon viser svært få tilfeller der det anvendes makt overfor personer under 18 år. Et tilfelle der makt ikke anvendes på grunn av aktuell persons høye alder, er der en overstadig beruset mann på 75 år skaper bråk på et hotell, motsetter seg å bli kjørt hjem, og kommer helt opp i ansiktet på politibetjenten. Om vurderingen av maktanvendelse, uttaler politibetjenten: «Hadde jo ikke lyst å slåss med ham.»

Endelig kan det legges vekt på hvilket **kjønn** personen det vurderes å anvende makt overfor har. Noen mannlige politibetjenter gir uttrykk for at de er tilbakeholdne med å anvende makt overfor kvinner. Observasjonen viser likevel at det skjer.

4.5.2.4 Momenter tilknyttet politiet

Ved vurderingen av hvorvidt makt anvendes, kan det legges vekt på **ressurssituasjonen**, herunder bemanning, egen og kollegas styrke og tiden som er til rådighet.

Hvilken *bemanning* politiet stiller med kan ha avgjørende betydning for hvorvidt det anvendes makt. En politibetjent forteller om en hendelse der han er sammen med en kollega på en festival. I forbindelse med innbringelse av en person som er kjent som slåsskjempe og torpedo, omringes de av mange personer som oppfattes som svært aggressive. Politibetjentene legger mannen i bakken, og ligger nede med ham da det blir masse roping og skriking fra en mengde tilskuere. «Og det var vel første gang jeg følte frykt på kroppen. Når du vet at du har mot deg 50-100 personer som står rundt... og hvis de går inn så ville ikke vi hatt nubbesjanse. Vi hadde blitt grisebanket og skadet...» forteller han. Da de kjører avgårde med mannen, er det mange som slår i politibilen. Tilskuerne opptre så truende at politibetjentene ikke tør å gå inn på nytt og ta med flere av bråkmakerne. «... man blir jo... påvirket... Man blir... redd, føler seg utrygg...», forteller politibetjenten. Om tilbaketrekking sier en annen politibetjent: «Men... det vil også være litt feil å trekke seg vekk. Og... igjen... som jeg har snakket om... hvor mange ganger flaksen redder politiet...»

At vedkommende *politibetjent anser seg fysisk sterk nok* til å få kontroll på aktuell person og løse oppdraget tillegges stor vekt ved vurderingen av om makt anvendes. Det foretas en risikovurdering der egen fysisk styrke søkes målt mot personen som skal håndteres. Det foretas antakelser om hvorvidt vedkommende vil yte motstand, og i så fall hvor stor denne vil være. Tillit til at egen styrke er tilstrekkelig kan være en forutsetning for at makt anvendes.⁵¹⁸ Noen politibetjenter kommer også med formening om at aktuell politibetjents fysikk for øvrig kan virke avskrekkende på personer som anser seg fysisk underlegen, slik at maktanvendelse ikke blir nødvendig. En politibetjent som aldri har brukt batong eller pepperspray forteller at han er «... nesten 100 kilo. Og... forholdsvis høy. Og i mange situasjoner så er det nok. Og det synes jeg er helt perfekt.» Tilsvarende kan mangel på styrke lede til unnlattelse av å anvende makt, eller tilbaketrekking fra en situasjon før oppdraget er fullført. Det kommer frem flere slike tilfeller«, og en politibetjent uttaler om dette: «Det verste er når du er ute på gaten og føler at du har mistet kontrollen».

På samme måte kan *forhold ved kollegaen(e)* ha betydning for hvorvidt makt anvendes. Trygghet om at kollegaen er sterk nok, kan øke sannsynligheten for at makt anvendes, mens tvil kan lede til det motsatte. En politibetjent gir uttrykk for at han er kritisk til å utøve tjeneste med det han omtaler

⁵¹⁸ En politibetjent viser til høydekravet som tidligere gjaldt for opptak til politiutdanningen. Selv oppfylte han dette så vidt, og gir uttrykk for at lav høyde kan medføre problemer i forhold til maktanvendelse

som "små jenter på 50 kilo." Som ledd i vurderingen av hvorvidt han skal gå inn i en situasjon med makt gjør han seg opp en mening om hvor stor risikoen er for at den kvinnelige kollegaen blir satt ut av spill slik at han blir stående alene. Han avslutter med å si: «Kommunikasjon er greit nok, men av og til er det ren kjøttvekt som teller.» At kollegaen er ung og uerfaren kan også tillegges vekt. En politibetjent sier det slik: «Jeg følger alltid med makker, det er viktigst. Da får heller folk slåss. Dersom han eller hun er ung, er jeg ekstra på vakt.» At kollegaen har besluttet at makt skal anvendes kan også føre til at aktuell politibetjent bidrar uten selvstendig vurdering av behovet. En politibetjent beskriver det slik «:... man vet jo hva folk står for, og... jeg vet at han ikke vil bruke mer makt enn det jeg ville brukt. Og så vet jeg... at hvis han går inn fysisk på noen... det kan være noe som jeg ikke har sett... da vet jeg det at det var nødvendig. Så da er jeg noen tideler etter på den andre armen, slik at vi får kontroll på personen... så lenge man er trygg på det, trygg på seg selv, trygg på og samkjørt med dem man jobber sammen med...»

Endelig kan *tiden som står til rådighet* tillegges vekt ved vurderingen av hvorvidt makt anvendes. God tid gir rom for å roe ned situasjonen, få i gang kommunikasjon med de involverte og gi dem valg om å endre adferd uten at det skal bli nødvendig for politiet å bruke makt. En politibetjent forteller at han ved å bruke noen minutter ekstra til å snakke med folk har sluppet å bruke makt i veldig mange situasjoner. Motsatt kan dårlig tid lede til at makt anvendes umiddelbart, eksempelvis fordi det haster med å stanse eller avverge situasjoner som nevnt ovenfor under «Forhold som har med situasjonen å gjøre».

4.5.2.5 Andre momenter som kan virke inn på hvorvidt makt anvendes

I tillegg til de ovenfor nevnte momenter som bevisst kan tillegges vekt ved vurderingen av hvorvidt makt anvendes, synliggjør observasjon og uttalelser under intervju at også andre momenter kan få betydning for hvorvidt makt anvendes.

For det første kan aktuell politibetjents **erfaring** kan virke inn, i den forstand at erfaring kan innebære økte ferdigheter i å løse situasjoner på alternative måter. En politibetjent sier om dette: «Man har lært seg at det faktisk er det som fungerer best».

En del opplysninger trekker i retning av at aktuell politibetjents **sinnstilstand** kan føre til at det ikke foretas særlige vurderinger av hvorvidt makt skal anvendes. En politibetjent forteller om en kollega som brukte anabole steroider, hvilket gjorde ham ustabil. «... det var ikke mye skjønn i det han styrte med», og det var tilfeller der han «lempet folk veggimellom», forteller politibetjenten. Dagsformen varierer, hvoretter tålmodigheten kan være lav, eksempelvis på grunn av problemer på hjemmebane og bekymringer for økonomi eller helse. Underveis i tjenesteutøvelsen kan politibetjenten også bli sint, truet og provosert. Alt dette kan lede til at terskelen for å anvende makt senkes. En politibetjent forteller om et tilfelle da en arrestant sverger på Allah at han skal knivdrepe familien hans, hvorpå politibetjenten blir så sint at han tar tak i halsen til mannen og løfter ham opp slik at beina henger, og dunker ham så i veggen. «... da mistet... jeg kanskje besinnelsen», sier politibetjenten om hendelsen. En annen politibetjent forteller om et tilfelle der en gjenganger skal settes i arresten. Mannen beskrives som «masete og ufyselig». Da arrestanten spytter på politibetjenten, tar hun tak i ham «... og kylte ham oppetter veggen og sa «Nå er det nok!» Og det er klart at jeg hadde ikke noen hjemmel til det. Det var fordi jeg var så sint på ham...», forteller politibetjenten. En tredje politibetjent forteller om et tilfelle der han var politihøgskolestudent. Veilederen hans, en politibetjent «av den gamle skolen», som han selv uttrykker det, blir sjikanert av en mann som skal settes i arresten. Arrestanten

kaller ham for «big face, og var stygg i kjeften med ham», forteller politibetjenten. Mannen spytter den eldre politibetjenten i nakken, hvorpå sistnevnte slår albuen bakover, treffer arrestanten i magen, med den følge at denne gjør på seg. Arrestanten fortsetter å lire av seg ukvemsord, hvorpå den eldre politibetjenten tar rundt hodet på arrestanten, og «slepte ham inn til inkvireringsrommet og hev han i cellen», slik politibetjenten beskriver det.

På den annen side kan sinnstilstanden føre til at makt ikke anvendes der det ellers anses nødvendig, fordi kapasiteten til aktuell politibetjent er redusert på grunn av at han eller hun føler seg sliten, umotivert og ukonsentrert.⁵¹⁹

Endelig kommer det frem at den enkelte politibetjents **holdninger** kan ha innvirkning på hvorvidt makt anvendes. Politibetjenten som har jobbet som politi i over ti år uten å ha brukt pepperspray, batong eller løsnet skudd mot noen, uttaler at han tror dette er tilfeldig, men at han har som mål å løse situasjoner uten å anvende makt. Han tror det gir ham et mye bedre utgangspunkt enn om han ikke hadde tenkt slik, og mener at den enkelte politibetjents holdning har mye å si. En annen politibetjent sier det slik: «... det er ikke tvil om at det... finnes politifolk som gjør ting de ikke skal gjøre...»

4.5.2.6 Momenter som kan tillegges vekt ved vurderingen av på hvilken måte makt anvendes

Uttalelser fra politibetjentene under observasjon og intervju viser at det også ved vurderingen av på hvilken måte makt anvendes, kan legges vekt på momenter som kan tilknyttes situasjonen, personen og politiet.

Et sentralt situasjonstilknyttet moment, er å gjøre det som skal til for å **oppnå kontroll** på aktuell person, herunder få kontroll på eventuelle farlige gjenstander vedkommende er i besittelse av. Teknisk sett kan det dreie seg om å få kontroll på vedkommendes armer og ben, og gjerne få dem ned på bakken.

Dernest er et situasjonstilknyttet moment å iverksette maktanvendelsen til **riktig tidspunkt**. Det handler om å anvende makt tidsnok til at den fyller sin funksjon. Jo større farepotensiale som ligger i situasjonen, desto viktigere anses det å iverksette maktanvendelsen raskt. Avgjørende er situasjonen her og nå, hvor det foretas en risikovurdering ut fra de rådende forhold. Der noen slåss med hverandre på en slik måte at det vurderes å være fare for noens liv eller helse, anses det som viktig å gripe inn med makt umiddelbart. «... noen ganger går det direkte i en pågripelsessituasjon uten noen form for kommunikasjon annet enn at man sier at man er fra politiet...», forteller en politibetjent.

De persontilknyttede momenter som kan tillegges vekt, er hvilken adferd personen har som makten rettes mot, samt vedkommendes tilstand, herunder eventuell ruspåvirkning eller sykdom.

Det fremkommer som viktig å tilpasse maktanvendelsen til aktuell persons **adferd**. En politibetjent sier om dette: «... kanskje må man bruke makt for å skille... så roer det seg og så bruker man mindre makt. Drar det seg opp igjen, så må du legge på mer. Så det er variabelt... ut fra situasjonen...»

⁵¹⁹ For et utvalg forskningsprosjekt vedrørende maktbruk fra politiet, og betraktninger rundt det, se Finstad, 2013, s. 286 flg.. Se også Bratholm, 1987

Ved tilpasning av maktanvendelsen, samt for å unngå skade, fremkommer det som viktig å være oppmerksom på **tilstanden** til den hvis makt rettes mot. *Ruspåvirkning* kan føre til redusert evne til å kjenne smerte. Faren er at det anvendes mer makt og sterkere maktmidler, med den konsekvens at skade lettere kan oppstå. En politibetjent forteller om tilfeller der han pågriper personer som beskrives som «bodybuildere», og som han kjenner til at bruker anabole steroider og ruser seg på amfetamin og alkohol. Han forteller at han har opplevd å knekke armen på slike, men hvor vedkommende likevel fortsetter å yte motstand. «... da blir du faktisk redd. Fordi.. du ser at du står overfor en person hvor det ikke nytter. Armen går og personen fortsetter uten tegn til smerte eller å minske i aggresjon. Det er en utrolig ekkel følelse. For da har du ikke kontroll over situasjonen...». I samtlige av de tilfeller av maktanvendelse som jeg observerer, er personen ruset. Ovenfor fremgår det at *sykdomstilstand* kan virke inn på valget om makt anvendes. Sykdomstilstand kan tilsvarende virke inn på måten makt anvendes på, eksempelvis ved at maktanvendelsen blir mer kontant der personen vurderes som farlig, og tilsvarende begrenset der personen på grunn av sin tilstand vurderes å være mer var og sårbar enn andre.

De polititilknyttede momenter som kan tillegges vekt er strategi, herunder å gå inn lavt eller høyt, være kontant, skånsom, og begrense maktbruken, tilpasse maktanvendelsen og unngå overtenning.

Et **strategisk** hensyn som fremheves er det *å gå inn lavt*, for å søke å dempe risikoen for økt maktanvendelse. En politibetjent beskriver sin tilnærming slik: «... går... inn og bare... holder litt rolig... som et hilseregrep på en arm... med noen som er litt aggressiv... gjerne gå inn begge to, og så holder vi hver sin arm, men du går... ikke inn og fester noe... voldsomt grep. Du kan begynne med det, bare snakke med ham. Og hvis han da er helt rolig, så... kanskje... slippe... helt...» Tilstrekkelig styrke og arrestasjonsteknikk muliggjør anvendelse av mindre inngripende makt enn der de fysiske forutsetningene er svakere. Håndjern, pepperspray eller batong kan eksempelvis måtte tys til for å kompensere for manglende styrke og teknikk. På den annen side kommer det frem meninger om at «*mye makt innledningsvis kan hindre mer makt senere*». Det «*å gå inn høyt*», kan velges for «å sjokke» eller «lamme» personen makt anvendes mot, slik at motstand kan unngås og situasjonen løses mer effektivt. Det kommer imidlertid frem at en slik offensiv strategi kan lede til at situasjonen eskalerer, hvoretter det oppstår behov for mer makt. Nok en ulempe med å gå ut høyt, er at utvalget av alternative midler reduseres. Som en politibetjent uttrykker det: «Hvis du går ut i 100, har du ingenting å gå på».

Andre strategiske hensyn er å *være kontant*, slik at maktanvendelsen får effekt, men likevel *skånsom*, fordi maktpåføring kan være farlig og medføre skade. Det kan eksempelvis dreie seg om å utføre maktanvendelsen på en teknisk god måte og tilpasse seg forholdene, eksempelvis å ta hensyn til glatt underlag eller gjenstander eller personer rundt.

Endelig er et strategisk hensyn å *begrense maktbruken fordi det er slitsomt*, både for den makten rettes mot og for politibetjentene selv.

Videre fremkommer det som viktig å **tilpasse maktanvendelsen**. En politibetjent uttaler: «... Når det gjelder maktpyramiden, du går ikke bare oppover, du kan gå tilbake også. Og vi prøver å fokusere på det...» Erfaring øker evnen til å utøve tilpasset makt. Om dette uttaler en politibetjent: «... for min del så synes jeg det er enkelt å bestemme hvor mye makt jeg skal bruke, for man har jo vært i ganske mange situasjoner før...»

Maktutøvelse kan medføre at politibetjentens sinnstilstand endres, og bevissthet om dette anses som viktig for å **unngå overtenning**. «... man får jo naturlig adrenalin når man må begynne... for å si det enkelt... å slåss med folk. Av og til kan det nesten bli slik, hvis det er folk som er veldig aggressiv og veldig ruset, at det blir oss mot ham... vi vil gjerne... vinne... da kan det... i en pågripelse av en som er veldig aggressiv... være at en av oss... får litt for mye tenningsnivå, slik at man bruker litt for mye krefter...» En annen politibetjent svarer følgende på spørsmål om tilfeller av unødvendig maktanvendelse: «Ja, det har man nok sikkert gjort. Det har nok sikkert alle. At man i en opphetet situasjon har brukt litt mer makt enn man burde gjøre...» For å unngå overtenning kommer det frem som viktig å være opplagt, til stede og i balanse. Som ovenfor nevnt kan private problemer virke inn på sinnstilstanden slik at makt anvendes. Slike problemer kan også føre til at maktanvendelsen blir forskjellig fra det den ellers ville vært. Som det fremkommer i kapitlet om saksbehandling, punkt 3.2.3.4, understreker flere politibetjenter viktigheten av å være rolig når de går inn i en situasjon. Stress og redsel kan føre til feilvurderinger som kan resultere i større maktanvendelse enn det er grunnlag for. Dernest anses det som viktig å ta seg tid til å gjenvinne mental likevekt.⁵²⁰ En politibetjent forteller at han kommer i kampmodus når det blir aktuelt med maktanvendelse, hvor han kan bli oppskaket, redd og føle seg utrygg. For å hindre unødvendig og uforholdsmessig maktanvendelse, trekker han frem viktigheten av å ta seg tid til å roe seg ned.

4.5.3 Politibetjentenes praksis sett i lys av rettslige rammer – maktanvendelse

4.5.3.1 Innledning

Som det fremkommer ovenfor kan politibetjentene tillegge en rekke momenter vekt når det tas stilling til om makt anvendes. Formålet her er å belyse dette ved hjelp av de rettslige rammer som gjelder for maktanvendelsen.

Det empiriske materialet viser at alle former for skjønn er aktuelle, ved vurderingen av hvorvidt makt anvendes. Vurdering av den faktiske situasjon og hvilket behov makt skal dekke, faller inn under faktumskjønn. Det lovbundne skjønn omhandler eksempelvis vurderinger av hva som ligger i begrepene nødvendighet, forholdsmessighet og forsvarlighet, jf. politiloven § 6, 2. og 4.ledd. Bestemmelsene som regulerer hvorvidt makt kan anvendes, er en «kan»-bestemmelser, hvilket åpner for diskresjonært skjønn.

En rekke av momentene som kan tillegges vekt ved valg av makt, er samsvarende med momenter som kan tillegges vekt ved valg om inngripen og middel. Nedenfor vises det dels til tidligere drøftelser, og dels foretas særskilte drøftelser, da valg av makt kan kreve mer sammensatte vurderinger.

4.5.3.2 Momenter tilknyttet situasjonen

De situasjonstilknyttete momenter som kan tillegges vekt ved vurderingen av om makt anvendes, er hvorvidt det er behov for å stanse straffbare handlinger, hindre bevisforspillelse og flukt, samt forebygge farlige situasjoner. Dette omhandler alle former for skjønn.

Å legge vekt på behovet for å **stanse** og **forebygge** straffbare handlinger og farlige situasjoner, samt **hindre bevisforspillelse** og **flukt** ved vurderingen av om makt anvendes, samsvarer med politiets

⁵²⁰ Som ovenfor nevnt om betydningen av politibetjentens sinnstilstand

oppgaver, jf. politiloven § 2, nr. 1 – 4, og hvilke situasjoner politiet kan gripe inn i, jf. politiloven § 7, 1.ledd nr. 1 – 3. Vektleggingen av disse momentene er følgelig saklig.

4.5.3.3 Momenter tilknyttet personen

De persontilknyttede momenter som kan tillegges vekt ved vurderingen av hvorvidt makt anvendes, er hvilken adferd vedkommende har utvist, dennes tilstand, herunder sinnstilstand, psykisk og fysisk tilstand og ruspåvirkning, samt historikk, fysikk, kjønn og alder. Vurderingene omhandler alle former for skjønn.

Der en person utøver vold, eller truer med det, kan vedkommendes **adferd** representere krenkelser av den offentlige ro og orden eller gi frykt for slike, krenkelse, eller fare for krenkelse, av enkeltpersoners eller allmennhetens sikkerhet, eller lovbrudd eller fare for slike, jf. politiloven § 7, 1.ledd nr. 1 – 3. For å avverge og stanse slik adferd, kan det være nødvendig å anvende makt. Følgelig er det åpenbart saklig å legge stor vekt på en persons adferd ved vurderingen av hvorvidt makt skal anvendes.

Også en persons **tilstand**, herunder *sinnstilstand, ruspåvirkning og psykisk tilstand*, kan gi indikasjoner på at maktutøvelse kan skje. Risikoen for dette må under normale omstendigheter anses større når en person fremstår som aggressiv, psykisk ubalansert og ruspåvirket, enn der vedkommende fremstår som rolig, psykisk balansert og upåvirket av rus. Ettersom slike tilstander i det ene tilfellet kan forårsake at en situasjon eskaleres, og i det andre tilfellet roer seg, understrekes viktigheten av en konkret vurdering av midlets nødvendighet, herunder lempelighet, og forholdsmessighet, samt maktanvendelsens nødvendighet og forsvarlighet. Psykisk sykdom eller ubalanse representerer et ekstra element i nødvendighets-, forholdsmessighets- og forsvarlighetsvurderingen, da personer i slike tilstander kan være mer var og sårbar for maktanvendelse. Vektlegging av nevnte momenter anses følgelig som saklig.

Hvilken *fysisk tilstand* den som skal håndteres har, kan åpenbart si noe om hvorvidt makt anses nødvendig eller. At aktuell person er større og anses sterkere enn aktuell(e) politibetjent(er), må kunne tillegges vekt ved denne vurderingen. Vektlegging av personens fysiske tilstand anses følgelig som saklig. Det betyr at maktanvendelsen må kunne legges på et høyere nivå der vedkommende betraktes som «stor og sterk», enn der den som skal håndteres er mindre og anses svakere. Likevel fremheves at maktanvendelse skal være nødvendig, og det må vurderes konkret. Det er ikke sikkert at den som er stor og sterk vil yte motstand mot politiets middel, like lite som det er sikkert at den som er mindre og svakere vil unnlate å motsette seg politiets inngripen. Der nest fremheves at maktanvendelsen skal være forsvarlig, hvilket innebærer at det kan være tilfeller der makt må unnlates, selv makt anses nødvendig for å få gjennomført tjenestehandlingen.

Historikk kan, som ovenfor nevnt, punktene 4.2.3.3 og 4.3.3.3, ikke alene begrunne politiets inngripen eller valg av middel. Det samme gjelder ved vurderingen av maktanvendelse. Hvorvidt politiet kan anvende makt, kommer an på om lovens vilkår er oppfylt i den konkrete situasjon. Det innebærer at historikk kun kan tjene som supplement til de konkrete omstendigheter som foreligger i aktuell situasjon. Likevel har politiet anledning til å anvende makt nettopp for å kunne forhindre andre i å bruke makt. Det må følgelig anses saklig å senke terskelen noe der aktuell person har utøvd vold tidligere.

Som ovenfor nevnt, punkt 4.3.3.3 er **alder** av betydning for straffansvar og hvorvidt vedkommende er myndig. Personer under 18 år skal eksempelvis ikke pågripes med mindre det er særlig påkrevd, jf. straffeprosessloven § 174. Felles for unge og gamle er at deres fysiske forutsetninger normalt er svakere enn unge voksne og middelaldrende. Dermed kan maktanvendelse overfor slike både være unødvendig, og bli ansett som uforholdsmessig og uforsvarlig. I så måte er det i samsvar med lovens ordning når alder tillegges vekt. Forholdsmessighetsvurderingen får med andre ord også et ekstra element der det er snakk om unge og eldre. Selv om det ikke er utelukket å bruke makt overfor slike, må det tas hensyn til at maktanvendelse kan virke mer inngripende overfor slike enn andre.

Vektlegging av hvilket **kjønn** personen det vurderes å anvende makt overfor har, kan representere en forskjellsbehandling, som nevnt ovenfor, punkt 4.3.3.3. Spørsmålet er om dette er saklig. Når det kommer frem at mannlige politibetjenter er tilbakeholdne med å anvende makt overfor kvinner, kan det handle om at maktanvendelse er unødvendig fordi kvinnen retter seg etter det politiet bestemmer. Det kan også handle om at kvinnen er mindre og anses svakere, slik at maktanvendelse anses som uforholdsmessig. Dette er saklige momenter. Nå er det jo slik at makt skal unngås med mindre det er nødvendig. Men å unnlate å anvende makt der makt er nødvendig eksempelvis for å hindre en kvinne fra å utøve vold mot noen, alene fordi aktuell person er en kvinne, kan anses usaklig.

4.5.3.4 Momenter tilknyttet politiet

De polititilknyttede momenter som kan tillegges vekt ved vurderinger av hvorvidt makt anvendes er **ressurssituasjonen**, herunder bemanning, politibetjentens egen, og kollegaens fysiske styrke, samt hvilken tid som står til rådighet. Dette omhandler hovedsakelig diskresjonært skjønn.

Hvilken *bemanning* politiet stiller med, kan åpenbart si noe om hva de kan klare å håndtere av behov for maktanvendelse. Som drøftelsen under punkt 4.3.3.4 viser, må politiet forholde seg til begrensede ressurser. Gjennom bemanning settes rammer for tjenesten som får betydning for vurderingen av maktanvendelse. Likevel må politiet tilkalle ressurser der situasjonen er så alvorlig at det er nødvendig med maktanvendelse. Finnes ikke slike ressurser, vil det være saklig å legge vekt på manglende bemanning ved så vel unnlattelse av å anvende makt, som ved anvendelse av mer omfattende makt enn det som ville ha vært nødvendig om det var flere politibetjenter til å løse oppdraget.

I forlengelsen av dette kommer *den enkelte politibetjents, eller kollegaens, fysiske styrke*. Forskjellige politibetjenter vil ha ulike forutsetninger for maktanvendelse. Det kan føre til at en politibetjent eller patrulje klarer å løse oppdraget med ordinær arrestasjonsteknikk, mens en annen må ty til pepperspray eller batong. Hvilket maktmiddel som anses som lempeligst, kan således avhenge av hvilke(n) politibetjent(er) som håndterer oppdraget. En person kan følgelig utsettes for ulik maktanvendelse avhengig av hvilke(n) politibetjent(er) vedkommende møter på. Der den ene politibetjenten må gå opp i maktpyramiden, kan den andre holde seg på et lavere nivå. Spørsmålet er om dette kan anses som usaklig forskjellsbehandling. I utgangspunktet må det, innenfor visse rammer, aksepteres at ulike politibetjenter har ulike forutsetninger for å anvende makt. Politibetjenter er mennesker, hvor noen er store og noen mindre. Politiet har også som mål å representere et mangfold, der andre ferdigheter enn fysisk styrke er av betydning for å gjøre en god jobb. Gjennom utdanningen tilegner politistudentene seg ferdigheter fysisk, taktisk og teknisk, herunder innenfor arrestasjonsteknikk, politigrep og selvforsvar. Dette skal gjøre dem i stand til å

nedkjempe, nøytralisere og kontrollere en person på en betryggende måte, der både den andre partens og egen sikkerhet ivaretas. Fysisk form og slike ferdigheter må vedlikeholdes, hvilket også forventes at politibetjenter i operativ tjeneste.⁵²¹ Hvis man så legger til grunn at politibetjentene gjør det som rimelig er for å erverve og opprettholde en god fysisk kapasitet, herunder ferdigheter i arrestasjonsteknikk, at det legges til rette for trening, og samtrening, ved det enkelte tjenestested, og tydeliggjøres fra overordnet hold at dette er viktig ved utførelse av tjeneste, anses vektlegging av fysisk styrke som saklig. Publikum må derfor tåle at politibetjenten vedkommende treffer på, kan være «for svak til lempeligste middel».⁵²²

Vektlegging av *hvilken tid som står til rådighet*, er diskutert ovenfor under punkt 4.3.3.4 om valg av middel. God tid vil på samme måte kunne gjøre at maktanvendelse ikke blir nødvendig, hvilket er i samsvar med lovens system. Spørsmålet er om vektlegging av dårlig tid kan anses saklig ved valg om bruk av makt. Der årsaken til at tiden er knapp er at noen er utsatt for et angrep eller en overhengende risiko, vil det oppstå en plikt til å reagere raskt, om så med makt. Da vil maktanvendelse nettopp være nødvendig. Vektlegging av dårlig tid vil åpenbart være saklig i en slik situasjonstilknyttet sammenheng. Men det er situasjoner der mangelen på tid derimot har sin årsak i polititilknyttede forhold som lav bemanning. Nå fremgår det riktignok at maktanvendelse skjer sjelden, men det kan ikke tåles at kravet til nødvendighet til stadighet vil være oppfylt fordi bemanningen er for lav. Likeledes kan det som ovenfor nevnt ikke tåles at en unntaksvis åpning i «til vesentlig lette for tjenesten» til stadighet krenker prinsippet om lempeligste middel. I så fall må det umiddelbart meldes fra av dem som er ute i ordenstjenesten og har førstehåndskunnskap om tilstand og behov. Inntil da er ressursprioriteringer som gjøres av politikere og ledere noe politibetjentene, og borgerne for øvrig, må forholde seg til, hvoretter vektlegging av tidsressursen anses saklig.

4.5.3.5 Andre momenter som kan virke inn på hvorvidt makt anvendes

Som nevnt viser observasjon og uttalelser under intervju at den enkelte politibetjents erfaringer, sinnstilstand og holdninger kan virke inn på hvorvidt makt anvendes. Ettersom dette er momenter som kan virke inn ubevisst, er det ikke grunnlag for å knytte disse momentene til noen skjønnsform.

Det er uproblematisk å legge vekt på **egen erfaring** der denne reduserer eller utelukker behovet for maktanvendelse. Makt kan jo bare anvendes der det er nødvendig. Men hensyntagen til egen erfaring kan, som det fremkommer ovenfor, ikke avløse en konkret vurdering av behovet for maktanvendelse. Det innebærer også at manglende erfaringer ikke alene kan begrunne bruk av makt.

Makt skal bare anvendes der det er nødvendig og forsvarlig, jf. politiloven § 6, 4.ledd. Dersom den enkelte politibetjents **sinnstilstand** er forrykket slik at makt anvendes der det ellers anses unødvendig, og på en mer inngripende måte enn det som ellers anses nødvendig, står vi overfor et betydelig problem. Sinnstilstand er ikke en saklig grunn til å anvende makt. Selv om det ikke nødvendigvis er snakk om straffbar maktanvendelse, bør politiet unngå også det kritikkverdige. Dersom sinnstilstanden er vesentlig forrykket, må det selvsagt vurderes om vedkommende er

⁵²¹ Se også Auglend, Mæland, 2016, s. 680-681

⁵²² Gjennom å orientere aktuell person om mulighetene for at makt vil anvendes, kan omfanget begrenses ved at personen eksempelvis velger å forholde seg rolig, og følge politiets anvisninger uten motstand. Derved kan aktuell person bidra til at maktanvendelsen holdes lavt, eller unngås

tjenestedyktig.⁵²³ Noen forteller at de har som rutine å be kollegaen gå inn i situasjoner de ikke føler de behersker på en tilfredsstillende måte. Dette underbygges med utsagn om at de kommer tett på sine kolleger, de vet mye om hverandre og hvordan det står til, hvilket gjør dem i beredskap til å gripe inn og overta om en kollega virker å være ute av balanse.

Politiet har som oppgave å håndtere situasjoner der mye står på spill, det være seg farlige situasjoner og straffbare forhold, der de involvertes følelser kan variere meget. Mange oppdrag involverer liv og helse, så vel som følelser av sinne, raseri, fortvilelse, sorg og oppgitthet. Slike situasjoner setter naturlig nok også den enkelte politibetjents følelser på prøve. Den enkelte politibetjent kan ved maktanvendelse frykte for å bli skadet, føle hjelpeløshet eller utilstrekkelighet, ha problemer med å kontrollere sitt temperament, og reagere på å se at kolleger eller andre blir skadet.⁵²⁴ De tilfeller som fremkommer her, synes å falle inn under voldsbegrepet i straffeloven § 228, 1.ledd/straffeloven 2005 § 271. Det fremgår av straffeloven § 228, 3.ledd/straffeloven 2005 § 271, 2.ledd bokstav b, at provokasjon kan gjøre voldsutøvelsen straffri. Men når det gjelder politibetjenter, fremgår det av politiinstruksen § 5-2, 2.ledd, 1.setning at en politimann ikke må la seg provosere ved motstand eller fornærmelser. Det stilles således krav til politibetjenter om at de må forholde seg rolig og behersket. I rettspraksis er det også presisert at selvbeherskelse både er en yrkesetisk plikt og en del av de politifaglige ferdighetene som politibetjenten må besitte, jf. Rt. 1983 s. 375, Rt 1986 s. 342, Rt. 1988 s. 922, Rt. 1995 s. 661 og Rt. 1996 s. 230. Riktignok viser rettspraksis en viss romslighet ved vurderingen av politibetjentes tjenesteutøvelse,⁵²⁵ men motstand og provokasjoner kan sies å være en del av politibetjentens yrkesrisiko. De tilfeller som fremkommer i det empiriske materialet, tyder på at aktuell politibetjent ikke har klart å følge denne plikten, og det kan reises spørsmål om straffansvar. Det faller utenfor avhandlingens tema å gå nærmere inn på dette her. Oppgaven om å opprettholde lovdighet og orden, genererer trolig plikter eller roller som kan friste til overgrep og myndighetsmisbruk. Dersom politietaten og de politibetjenter som skal sikre borgernes rettsvern og trygghet tillates å opptre rettsstridig, ville den tillit og oppslutning som etaten må ha i befolkningen for å kunne fungere gagnlig på samfunnsmessig vis undergraves. Lovbrudd som er utført i eller under dekke av tjeneste, er således både etisk forkastelig og faglig uprofesjonelt.⁵²⁶

Når det gjelder den enkelte politibetjents **holdninger**, så innebærer det å være politi at man skal fylle en rolle. Politirollen er regulert i utstrakt grad, hvoretter de holdninger som kan prege yrket er definert. Det er i stor grad overlapp mellom de rettslige og etiske rammer hva angår politirollen. Det betyr at den enkelte politibetjents holdninger må vike, der disse strider mot det som ligger i rollen. Egne formeninger om hva som burde være tillatt eller straffbart, eller hvor langt eller kort politiet burde kunne gå for å fylle sine oppgaver er dermed utenforliggende ved myndighetsutøvelse og maktanvendelse.

4.5.3.6 Momenter som kan tillegges vekt ved vurderingen av på hvilken måte makt anvendes

Uttalelser under observasjon og intervju viser momenter som kan tillegges vekt ved vurderingen av på hvilken måte makt anvendes. Momentene omhandler situasjonstilknnyttede momenter som å

⁵²³ Det understrekes at jeg ikke har noen grunn til å tro annet enn at politibetjentene er seg dette bevisst, og at de trekker seg fra oppdrag de ikke føler seg skikket til

⁵²⁴ Auglend, Mæland, 2016, s. 681

⁵²⁵ Auglend, Mæland, 2016, s. 681

gjøre det som anses nødvendig for å oppnå kontroll og finne riktig tidspunkt for når maktutøvelsen iverksettes. Videre inngår persontilknyttede momenter som hvilken adferd personen som makten rettes mot har, vedkommendes tilstand (herunder eventuell ruspåvirkning eller sykdomstilstand), samt polititilknyttede momenter som strategi (herunder å gå inn lavt, være kontant, skånsom, og begrense maktbruken), tilpasse maktanvendelsen og unngå overtenning. Vurderingene omhandler alle former for skjønn.

De generelle vilkår om nødvendighet og forsvarlighet i politiloven § 6, 4.ledd medfører begrensninger i hvordan makt kan anvendes. Når det legges vekt på å **oppnå kontroll**, oppstår det spørsmål om hva som ligger i det. I en betenkning rundt «Follosaken» gis det uttrykk for at retten formodentlig aksepterer at politiet baserer sin adferd på verstefallsteorien. Det påpekes at det både er riktig og fornuftig raskt å få kontroll på pågripelsessituasjoner, men det vises til at det ikke er noen felles oppfatning av hva som ligger i «full kontroll».⁵²⁷ Faren er her at den enkelte politibetjents subjektive formening om når kontroll er oppnådd innebærer en forskjellsbehandling.

Til hvilket **tidspunkt** og på hvilket nivå makt iverksettes handler om hensiktsmessighet og tilstrekkelighet. Sentralt ved maktanvendelse er at den skal fylle sin funksjon, men ikke i større utstrekning enn det som er nødvendig. Å finne det tidspunkt og nivå som gir mest effekt av maktanvendelsen, og på denne måte å unngå mer omfattende maktanvendelse, er derfor viktig.

Hvilken **adferd** personen som makten rettes mot er avgjørende for om det er nødvendig å anvende makt. Å vektlegge personens adferd ved vurderingen av hvordan makt anvendes er således i samsvar med lovens ordning.

Hvilken **tilstand** en person er i, kan ha betydning for i hvilken grad vedkommende påvirkes av at makt. Ruspåvirkning og sykdomstilstand kan i det ene tilfellet lede til at personen er farligere enn andre, og i det andre tilfellet lede til at vedkommende er mer sårbar for maktanvendelse enn andre. Vektlegging av tilstanden til den personen makt anvendes mot, er således viktig ved nødvendighets-, forholdsmessighets- og forsvarlighetsvurderingen.

Det **strategiske hensyn** om å *gå inn lavt*, samsvarer med lovens ordning om lempeligste middel, jf. politiloven § 6, 2.ledd.

Ved å være *kontant* kan behovet som ligger til grunn for maktanvendelsen raskere dekkes. Dette handler om hensiktsmessighet, men gode ferdigheter i arrestasjonsteknikk er egnet til å øke evnen til å være effektiv, slik at maktanvendelsen kan begrenses. Også dette er i samsvar med lovens ordning om ikke å bruke mer makt enn nødvendig, jf. politiloven § 6, 4.ledd.

Politiet skal så langt det er mulig søke å unngå at skade oppstår som følge av maktanvendelse, jf. kravet til forsvarlighet i politiloven § 6, 4.ledd. Gjennom bevissthet om at maktanvendelse kan være *farlig*, samt fokus på å *være skånsom* kan risikoen for skade fjernes eller reduseres. Også dette er dermed samsvarende med lovens ordning.

Vektleggingen av å *begrense maktbruken fordi det er slitsomt* handler med om den enkelte politibetjents ressurser.

⁵²⁷ Myhrer, 2010, s. 181

Maktanvendelsen skal tilpasses behovet og hva som anses forsvarlig, jf. begrepet nødvendighet og forsvarlighet i politiloven § 6, 4.ledd. Dermed er det helt i tråd med lovens system når det legges vekt på å **tilpasse maktbruken**.

Dersom **overtenning** oppstår, er det grunn til å frykte at evnen til å kommunisere godt, vurdere riktig tidspunkt og nivå for maktanvendelsen, tilpasse og begrense maktbruken, være kontant og unngå skade og vurdere når kontroll er oppnådd, svekkes. Dermed vil det være helt i tråd med lovens system å vektlegge viktigheten av å holde seg rolig og fattet slik at overtenning unngås.

Som nevnt ovenfor, viser uttalelser fra politibetjentene at det kan anses som vanskelig å gå ned til et lempeligere middel om et mer inngripende er iverksatt. Det kommer også uttalelser om at det ikke er noe å gå på «om man går ut i 100». Dette gjelder også ved maktanvendelse. Det er også utfordringer med å være forberedt på det verste, uten at maktanvendelsen følger et slikt tenkt scenario. Innenfor politipsykologien pekes det på at metoder basert på verstefallsteorien krever betydelig læring og trening før de kan utføres uten fare for liv og helse, samt for at tjenestepersonene raskt skal kunne tilpasse maktbruken til endringer i situasjonen. Risikoen knyttet til å gå høyt ut er at man ikke går ned om tiltaket ikke har den ønskede virkning. Det kan føre til at politiet fortsetter å eskalere maktbruken.⁵²⁸

4.6 Vurderingstema V - håndjern

4.6.1 Rettslige rammer for bruk av håndjern

Bruk av håndjern anses som et maktmiddel, og kunne således ha vært behandlet foran under punktet om makt. Som nevnt innledningsvis, antas det imidlertid å råde visse forskjeller i bruk av håndjern, hvilket gjør at det er interessant å underlegge dette en særskilt behandling.

Det fremgår av politiinstruksen § 3-2, 2.ledd at håndjern eller annet båndsel kan anvendes på person som under pågrep eller transport truer med eller gjør seg skyldig i vold, eller der forholdene gir grunn til frykt for at vedkommende vil utøve vold eller flykte. Når det gjelder alternativet «truer med... vold», så kreves det at truslene gir grunn til bekymring. Håndjern kan anvendes selv om arrestanten ikke ennå har vist tegn til å ville gjøre alvor av disse.⁵²⁹ I all hovedsak er det ved bruk av håndjern snakk om personer som har utøvd vold, eller truer med det, hvilket klart faller innenfor bestemmelsen. Med «grunn til frykt» menes at faren må være konkret og noenlunde nært forestående.⁵³⁰ Det er altså ikke krav om sannsynlighetsovervekt. Personlige forhold, faregrad, herunder tidligere kjennskap til, eller erfaringer med, vedkommende, bevokningskapasitet, transportforhold og alternative sikringsmuligheter er sentrale skjønnsmomenter ved vurderingen av hvorvidt slik frykt foreligger.⁵³¹

Dernest kan håndjern eller annet båndsel anvendes på person som forsøker å påføre seg skade, jf. politiinstruksen § 3-2, 3.ledd. Begrepet skade tolkes ikke strengt, og omfatter tilfeller der legemskrenkelser/kroppskrenkelser hindres. Siucidale tilfeller omfattes av bestemmelsen, og det er tilstrekkelig med sannsynlighetsovervekt. Sannsynligheten må baseres på hva vedkommende sier og

⁵²⁸ Myhrer, 2010, s. 180

⁵²⁹ Myhrer, 2012, s. 47

⁵³⁰ Ot.prp. nr 22 (1994-95), s. 61, Myhrer, 2012, s. 47-48

⁵³¹ Auglend, Mæland, 2016, s. 686

gjør i situasjonen, men også uttalelser eller trusler som personen har kommet med tidligere, og som det er grunn til å ta alvorlig, kan danne et slikt grunnlag. Bestemmelsen tolkes også slik at håndjern må kunne påsettes før vedkommende «skrider til verket», og da når det er sannsynlighetsovervekt for at selvskade kan skje.⁵³²

Endelig fremgår det av bestemmelsen at slike midler kan brukes mot person for å hindre forspillelse av bevis. Det er krav om en objektivt forankret mistanke, hvilket innebærer at det må være en reell grunn til å tro at bevis vil bli forsøkt gjemt eller ryddet av veien. Det er ikke bare snakk om straffeprosessuell bevissikring, men også andre politioppgaver, eksempelvis ved utlendingskontroll og identifikasjonsvisitasjon.⁵³³

Det er anledning til å bruke håndjern på unge personer, også under den strafferettslige lavalder, men det er klart at slik myndighetsutøvelse kan oppleves som mer inngripende og skremmende for unge enn for voksne. Også for eldre personer kan bruk av håndjern virke mer intimiderende enn for andre. Somatisk eller psykisk sykdom kan representere omstendigheter som gjør bruk av håndjern uforholdsmessig.⁵³⁴ Forholdsmessighetsvurderingen får således et ekstra element både når det gjelder bruk av håndjern overfor unge og eldre personer, samt personer som er syke (somatisk eller psykisk).

Håndjern kan ikke benyttes av bekvemmelighetshensyn, «for sikkerhets skyld» eller ha pønalt hensikt som reaksjon på en persons vrangvilje. Likevel kan slike midler benyttes som «verneutstyr», forutsatt at det er fare for at arrestanten kan gå til angrep på noen, herunder aktuelle politibetjenter.⁵³⁵

Det legges til grunn en utvidet betydning av «pågrep», slik at innbringelse og anholdelse inngår.⁵³⁶ En person som skal visiteres (gjelder både identifikasjonsvisitasjon og sikkerhetsvisitasjon etter politiloven § 10, 1.ledd og 2.ledd) eller ransakes holdes tilbake på en måte som må anses som anholdelse. Slike tilfeller vil følgelig falle inn under bestemmelsen.⁵³⁷ Der politiet følger en person til fots, vil personen gjerne være å anse som anholdt og derved gå inn under begrepet pågrepet i politiinstruksen § 3-2, 3.ledd.

Det fremgår videre av politiinstruksen § 11-3 at håndjern eller annet båndsel bør brukes på person under transport, dersom det foreligger fluktfare. Med flukt menes alt fra varig unndragelse til kortvarig unndragelse fra kontroll, eksempelvis visitasjon.⁵³⁸ Med transport menes blant annet tilfeller der personer som er innbrakt eller pågrepet skal forflyttes fra A til B.⁵³⁹ De tilfeller av bruk av håndjern jeg overværer, omhandler transport med politibil, som klart faller innenfor bestemmelsene.

Man kan tenke seg at bruk av håndjern etter omstendighetene kan være bedre egnet enn det umiddelbart lempeligere ledsagergrepet der en person føres over en kortere strekning. Dette da

⁵³² Myhrer 2012, s. 51-52

⁵³³ Auglend, Mæland, 2016, s. 689

⁵³⁴ Myhrer, 2012, s. 67-68

⁵³⁵ Auglend, Mæland, 2016, s. 687

⁵³⁶ Myhrer, 2012, s. 32-33

⁵³⁷ Auglend, Mæland, 2016, s. 687-688, politiinstruksutredningen s. 128-129 og Myhrer, 2012, s. 35-36

⁵³⁸ Myhrer, 2012, s. 49

⁵³⁹ Myhrer, 2012 s. 39

vedkommende vil forstå at motstand er nytteløs, og normalt avstå fra dette. Dermed utsettes verken arrestanten eller politibetjenten for risiko for skade.⁵⁴⁰

At bruk av håndjern er å anse som maktanvendelse er ikke tvilsomt, jf. definisjonen av makt i politiinstruksen § 3-2, 2.ledd, som er gjengitt ovenfor. Dette gjelder selv om personen uten motstand lar seg påsette håndjern.⁵⁴¹ Håndjernene vil nemlig begrense vedkommendes fysiske frihet og derfor falle inn under det som kan omtales som indirekte maktbruk.⁵⁴² Det er imidlertid på det rene at det ofte vil anvendes makt i forkant av, og i forbindelse med, håndjernbruk. At håndjern anses som maktanvendelse, får den konsekvens at politiloven § 6, 2. og 4.ledd kommer til anvendelse, der det som kjent stilles krav om nødvendighet, forholdsmessighet og forsvarlighet.

I tillegg til de konkrete vilkår for bruk av håndjern som fremkommer i politiinstruksens bestemmelser, se nedenfor, gjelder de alminnelige polisiære grunnkrav i politiloven § 6, 2., og 4.ledd om nødvendighet, lempeligste middel, forholdsmessighet og forsvarlighet. Disse vil således danne grunnlag for vurderingen av politibetjentenes praksis. Justisdepartementet og Politidirektoratet har fastsatt en del sentrale instruksjoner som blant annet gjelder bruk av leddet håndjern og plaststrips. Disse er forholdsvis vanskelig tilgjengelig. Videre er det i varierende grad gitt instruksjoner om bruk av håndjern og andre bændler i de enkelte politidistrikt og særorganer. Jeg går ikke videre inn på disse, da mitt fokus er rettet mot de prinsipielle skjønsmessige vurderinger knyttet opp mot det lovbundne skjønn vedrørende vurderingen av de konkrete vilkår i politiinstruksen §§ 3-2 og 11-3, samt kravene til nødvendighet, forholdsmessighet og forsvarlighet og det diskresjonære skjønn vedrørende valg om bruk av håndjern.

Bruk av håndjern er et særlig aktuelt maktmiddel for å gjennomføre et tiltak, typisk vedtak om å innbringe eller pågripe en person. Det kan tenkes tilfeller der nettopp beslutningen om å bruke håndjern utgjør inngrepet.⁵⁴³

Vurderinger av hvorvidt det foreligger fare for sikkerheten, flukt, bevisforspillelse eller selvskade, faller inn under faktumskjønnen, mens forståelsen av begrepet vold faller inn under det lovbundne skjønn.⁵⁴⁴ I politiinstruksen § 3-2, 2.ledd brukes begrepene «kan» og «bør», hvilket medfører at vurderingen av bruk av håndjern faller inn under politibetjentenes diskresjonære skjønn.

Hos noen har det festet seg en oppfatning om at håndjern kan benyttes ut over de situasjoner som er regulert i politiinstruksen § 3-2, 3.ledd, nemlig etter politibetjentens skjønsmessige vurderinger basert på politiloven § 6.⁵⁴⁵ Det finnes tilfeller der håndjern har blitt brukt ved rutine, det vil si uten at det er foretatt konkret vurdering av om vilkårene for det er oppfylt. En rekke av sakene som kommer inn for spesialenheten omhandler nettopp denne problematikken.

Det er ikke anledning til å bruke håndjern som rutine. Interne regler eller instruksjoner om at håndjern alltid skal benyttes i gitte situasjoner uavhengig av konkrete omstendigheter kan også være i strid med EMK artikkel 3, om at ingen må utsettes for tortur eller umenneskelig eller nedverdiggende

⁵⁴⁰ Auglend, Mæland, 2016, s. 687

⁵⁴¹ Myhrer, 2012, s. 14

⁵⁴² Auglend, Mæland, 2016, s. 614

⁵⁴³ Se mer om dette i Myhrer, 2012, s. 26-27

⁵⁴⁴ Se kapitlet om anmeldelse og annen forfølgelse, punkt 5.3.4.7

⁵⁴⁵ Myhrer, 2012, s. 18

behandling eller straff. At det i politidistriktet er praksis for bruk av håndjern ved transport aksepteres ikke.⁵⁴⁶ Og håndjern kan ikke begrunnes i at man "vet aldri hva folk kan finne på."⁵⁴⁷

Ved påsett av håndjern er det viktig å påse at arrestanten ikke utsettes for unødig smerte eller skade.⁵⁴⁸ Bruk av håndjern forutsetter årvåkenhet og påpasselighet fra politibetjentenes side for å hindre at vedkommende faller, da balansen svekkes når hendene er bak på ryggen og iført håndjern.⁵⁴⁹

4.6.2 Politibetjentenes praksis - håndjern

4.6.2.1 Innledning

Observasjon viser at håndjern bare brukes i et fåtall av tilfeller. De aller fleste anholdelser, innbringelser og pågripelser forløper uten slik bruk. Observasjoner og politibetjentenes uttalelser under observasjon og intervju viser at de fleste personer politibetjentene håndterer verken prøver å stikke av eller bruke vold. Som en politibetjent sier: "Mange skjerper seg når vi kommer." I den grad håndjern blir brukt, kan det legges det vekt på flere momenter. En politibetjent oppsummerer det slik: «... meldingen, bakgrunnen på personen, historikken, hva er det personen har gjort nå, hvordan fremstår personen når vi er der...»

Formålet her er å beskrive hvilke momenter politibetjentene kan tillegge vekt ved valg om bruk av håndjern, basert på observasjoner og politibetjentenes uttalelser under observasjon og intervju.

4.6.2.2 Momenter tilknyttet situasjonen

Vektlegging av egen og andres **sikkerhet** fremstår som den viktigste årsaken til bruk av håndjern. Ved vurderingen kan det legges vekt på hvorvidt aktuell person har utøvd vold eller truer med det. Det kan eksempelvis være en pågående slåsskamp, der det anvendes makt for å få skilt partene, og håndjern umiddelbart settes på for å hindre videre voldsutøvelse, få kontroll på partene og roe dem ned. Også der slåsskamp nettopp har opphørt kan det anses nødvendig å sette på håndjern for å hindre videre voldsutøvelse. Kontrollen på den anholdte anses som mye bedre når håndjern er på. En politibetjent forteller om sin vurdering der det foreligger konkret informasjon om voldsutøvelse: «... da går du inn relativt tungt... setter på håndjern... for å få kontroll på situasjonen. Fått... tilbakemeldingene om at det har vært bråk tidligere på kvelden, det er bråk når vi prater med dem etterpå, og vi har måttet roe dem, og så blir det enda mer bråk. Da har du brukt så mange trinn at da er du der.»

Mannen som skulle ha sparket til en strømkoblingsboks, blir i første omgang vurdert å utgjøre en sikkerhetsrisiko fordi aktuell adferd tyder på aggresjon, samt at melder opplyser at han skal ha invitert ham til slåsskamp.⁵⁵⁰

Håndjern kan også velges for å hindre **bevisforspillelse**, eksempelvis for å hindre at vedkommende kvitter seg med noe i påvente av at ransaking gjennomføres.

⁵⁴⁶ Spesialenheten 2008 Sak nr. 16. Ref. nr. 070725

⁵⁴⁷ Spesialenheten 2008 Sak nr. 2. Ref. nr. 10143690

⁵⁴⁸ Jf. Rt. 1950 s. 1037

⁵⁴⁹ Auglend, Mæland, 2016, s. 687

⁵⁵⁰ Dette siste handler om forhold knyttet til person, nemlig vedkommendes adferd, som behandles i punktet nedenfor

Ved et tilfelle pågripes en mann etter mistanke om tyveri av flere mobiltelefoner, hvoretter håndjern påsettes for å hindre at han kvitter seg med bevis før ransaking gjennomføres. I tilfellet der mannen som skal ha sparket til en koblingsboks springer bort, antar politibetjenten at vedkommende har gjort seg skyldig i noe. «... Og da ønsker selvfølgelig vi å få stoppet ham, og i hvert fall få greie på hvem dette er... og så jobbe oss videre ut fra det.»

Nok et moment som kan tillegges vekt ved vurderingen av håndjernbruk, er **fluktfare**. Personen kan eksempelvis før eller etter anholdelse forsøke å komme seg unna, eller vedkommendes adferd gir grunn til å frykte dette. Håndjern oppfattes å være effektivt da det er vanskeligere å springe med håndjern på.

I tilfellet der en mann skal ha sparket til en strømkoblingsboks, vurderes det å foreligge fluktfare, ettersom han legger på sprang når politibilen nærmer seg.

Endelig kan bruk av håndjern dels begrunnes i at vedkommende skal underlegges **transport**, hvilket kan innebære fare for vold, flukt eller bevisforspillelse. Bruk av håndjern gir lettere kontroll i så henseende, men verken observasjon eller intervju viser tilfeller der bruk av håndjern alene begrunnes i transport.

4.6.2.3 Momenter tilknyttet personen

Det kan legges stor vekt på aktuell persons **adferd**. Der personen har *utøvd vold, utøver vold eller truer med det*, øker sannsynligheten for at håndjern settes på. Likeledes der vedkommende fremstår som lite *samarbeidsvillig*, eksempelvis ved ikke å følge, eller opponere mot, politiets anvisning. Dette da slik opptreden kan anses å øke risikoen for vold eller flukt. Motsatt der personen retter seg etter politiets inngripen.

Likeledes kan det legges stor vekt på aktuell persons **tilstand**, herunder sinnstilstand, ruspåvirkning og psykisk tilstand, ved avgjørelsen av håndjernbruk. Når det gjelder *sinnstilstand*, kan en aggressiv opptreden oppfattes å øke risikoen for voldsutøvelse eller flukt, hvilket øker sannsynligheten for at håndjern settes på. Motsatt minsker sannsynligheten for håndjernbruk der aktuell person fremstår som rolig og fattet. Om grunnlaget for vurderingen av om en person er rolig sier en politibetjent: «Du klarer å håndtere dem og du skjønner at det blir ikke noe bråk.» En persons sinnstilstand kan endre seg ved politiets inngripen. Som det fremkommer ovenfor, kan ulike faser i myndighetsutøvelsen være kritisk, eksempelvis når personer skal settes i politibilen, tas med inn og settes i arresten. En politibetjent uttrykker det slik: «... det har vært situasjoner hvor vi ikke har satt på håndjern fordi folk har vært tilsynelatende rolig, og så kommer de bak i bilen, og så slår de seg fullstendig vrang, og så skal en mann drive og bakse med dem alene baki der. Det er ikke noe særlig, nei. Har du håndjern på dem, bakpå ryggen, så har du mye mer kontroll.»

Ved tilfellet der en mann skal ha sparket til en strømkoblingsboks, forteller melder at mannen skal ha invitert ham til slåsskamp da han sa til ham at han måtte slutte med sparkingen. Dette, samt at han oppfattes å ha et aggressivt kroppsspråk, tillegges vekt når håndjern settes på. Politibetjenten uttaler: «... at... han gjør det... viser at... han har en lavere terskel enn mange andre til å gjøre... ubetenksomme ting...»

Høy ruspåvirkning kan vurderes å kunne lede til at en person blir uberegnelig og dermed anses å utgjøre en sikkerhetsrisiko. Det kommer uttalelser om at høyt ruspåvirkede ofte kan misopfatte

situasjonen og politiets intensjoner. Observasjon viser at samtlige som blir påsatt håndjern er merkbart ruset.

Når det gjelder *psykisk tilstand* kan det på den ene siden utvises tilbakeholdenhet med å bruke håndjern på personer som antas å være psykisk syke. Dette fordi slike antas å kunne være ekstra vare for maktanvendelse, med tilhørende risiko for forverring av tilstanden. På den annen side kan risikoen for utagering anses økt på grunn av en persons psykiske tilstand, hvilket kan lede til at håndjern anvendes.

At det antas å foreligge **fare for selvskade**, kan øke sannsynligheten for at håndjern settes på. Det hender imidlertid at fare for selvskade anses å foreligge samtidig som vedkommende antas å ære psykisk syk. Som ovenfor nevnt kan det redusere sannsynligheten for at håndjern anvendes.

Ved et tilfelle observeres en mann gående forbi en drosjekø og inn i en drosje, til tross for at det ikke er hans tur. En av politibetjentene henvender seg til ham, og gir ham beskjed om å gå ut av bilen og stille seg bakerst i køen. Noen av de som står i køen begynner å le, og kommer med kommentarer om at det ikke lønner seg å jukse, for da kommer politiet. Personen ser ut til å bli lei seg, går ned mot en bryggekant og videre ut på en flytebrygge. Politibetjentene følger etter, tar ham etter hvert i armene og fører ham i retning politibilen. Mannen vegrer seg mot å gå, gir uttrykk for at han er svært ulykkelig, gråter og spør gjentatte ganger hvorfor de gjør dette mot ham. Det er is og glatt på bakken. Mannen blir delvis dratt og delvis skjøvet av politibetjentene. Så presses han ned mot bakken, faller den siste meteren, og håndjern settes på. I fallet treffer han bakken med haken først, men det oppstår ingen skade. Politibetjentene forklarer så at de er redde for ham, og gjør dette for å hjelpe ham. Overfor meg begrunnes denne frykten i mannens reaksjon på å få beskjed om å stille seg bakerst i køen: «... da fikk... han en litt sånn rar holdning, der han bare frøs helt... Så så vi at han gikk ned mot flytebryggen... og da valgte vi å gå etter. Da gikk han jo helt utpå. Og i tillegg... fikk vi en... vond følelse i kroppen om: «Faen, har han tenkt å hoppe i havet eller noe slikt?»»

At det er **historikk** på at vedkommende tidligere har utøvd vold, kan tillegges vekt og øke sannsynligheten for at håndjern anvendes. Motsatt kan erfaringer med at personen tidligere har opptrådt greit overfor politiet medføre at håndjern ikke anvendes. Mangler historikk, og vedkommende er ukjent for politibetjenten, kan sannsynligheten øke for at håndjern brukes. Det empiriske materialet viser ingen tilfeller der historikk alene oppgis som begrunnelse for bruk av håndjern.

Endelig kan en persons lave eller høye **alder** tillegges vekt slik at håndjern unnlates. Det kommer frem at håndjern nødvendig brukes på personer under 18 år, og eldre personer.

4.6.2.4 Momenter tilknyttet politiet

Det er oppfatninger blant politibetjentene om at noen bruker håndjern mer eller mindre **som rutine**. Blant de politibetjentene jeg observerer, varierer bruken. Flere bruker sjelden håndjern, og en politibetjent uttaler: «Jeg tenker at denne oppfatningen om at vi setter håndjern på alle, av ren rutine, den kjenner i alle fall ikke jeg meg igjen i... Men det er ikke dermed sagt at det ikke skjer.» Noen av politibetjentene gir da også uttrykk for at bruk av håndjern er misoppfattet i etaten, og at veldig mange bruker det som rutine. En politibetjent forteller at en lærer han hadde i politilære og yrkesetikk hadde sagt: «Dere skal alltid bruke håndjern, ferdig med det.» Det kommer frem oppfatninger om at det har skjedd en endring de senere år, hvor det har gått fra rutine til begrunnet

bruk. En politibetjent uttrykker det slik: «... der det før var: "Arrestant eller innbringelse – håndjern." Nå syns jeg det er...: «Hvem er personen, hva sier han, hva har han gjort, hva er historikken på ham?» ...»

Det kommer frem uttalelser om at håndjern brukes «for sikkerhets skyld» eller «for **egensikkerhet**», og en politibetjent forteller at han av denne grunn har håndjern på 99 % av dem han tar med inn. En del av politibetjentene har erfaring fra Oslo, og forteller at de der nesten alltid brukte håndjern. Dette begrunnes med at de ikke visste hvem de hadde med å gjøre og dermed av hensyn til egen sikkerhet valgte å ta på håndjern.⁵⁵¹ En politibetjent viser til vilkårene for bruk av håndjern og uttaler: «... noen ganger... så har jeg sikkert brukt håndjern når jeg ikke har hatt noe oppfylt, der det går på den sekkeposten som heter egensikkerhet, bare for egen trygghet... det er jo... dobbelsikring, for at ikke noe skal skje.»

Den enkelte politibetjents **magefølelse** kan også lede til bruk av håndjern. En politibetjent forteller at han har brukt håndjern «... Fordi at du ikke har hatt helt god magefølelse på denne personen...» En annen politibetjent sier det slik: «Har man en dårlig magefølelse... hvis vi har folk i en vanlig personbil... da har jeg nesten alltid jern på. Fordi jeg har hatt opplevelser der folk har prøvd å hoppe ut når vi ikke har vært obs på å ta på barnesikring. Å begynne å slåss... mens sjåføren kjører, det ser jeg som utrolig farlig...»

Hvordan **bemanningen** er, kan også tillegges vekt. Dette gjelder spesielt der det er to i patruljen, hvor den ene skal kjøre og den andre alene må håndtere arrestanten under kjøreturen. Også i disse tilfellene er bruk av håndjern i all hovedsak begrunnet i at personen har utøvd vold, truer med det eller det anses å være grunn til å frykte det, og da relatert til noen av de momentene som nedenfor fremkommer vedrørende personen. Men i noen tilfeller fremstår det som rutinemessig, jf. det som er nevnt ovenfor.

Fare for selvskade og sikkerhetsaspektet er behandlet ovenfor, og bevissthet om **ansvarsforholdet** politiet har når en person er under deres varetekt kan tillegges vekt ved avgjørelsen av om håndjern skal brukes. Dette gjelder både i forhold til å unngå at personen utsetter andre for vold, og at vedkommende selv blir skadet eller utsatt for vold. En politibetjent uttrykker dette slik: «Med en gang vi anholder eller pågriper eller innbringer, så er det vi som er ansvarlig for folk... hvis de da blir skadet eller klarer å gjøre noe så er det vi som får smekken...»

4.6.2.5 Momenter som kan tillegges vekt ved vurderingen av på hvilken måte håndjern anvendes

I forlengelsen av vurderingen av om håndjern skal benyttes, kommer skjønnsmessige vurderinger om hvordan det skal skje. Dette handler om **taktikk**. Formålet er å sette håndjern på *i tide* for at de skal fylle sin funksjon. Der innbringelse eller pågripelse er besluttet, situasjonen vurderes som opphetet, og det råder usikkerhet hvordan personen som skal håndteres er, kan det anses nødvendig å sette håndjern på tidlig. En politibetjent beskriver utfordringen med å vurdere riktig tidspunkt slik: «... enkelte kan vi stå og prate med, vurdere litt og forklare hva det er som skjer nå... Skal vi sette på håndjernene først, eller... ikke... og si at «Du skal være med inn». Og så kan man få: «Nei, faen, det skal jeg ikke.» Og så må vi bruke mer makt da enn... vi trenger... med fare for at vi skader dem og de skader oss.» En annen politibetjent uttaler i forbindelse med anholdelse av en person: «... Og han er

⁵⁵¹ Det samme finner Finstad, se Finstad, 2013, s. 80-81. Se også NOU 2009:12, s. 139-140

en typisk sånn som jeg velger å sette håndjern på tidlig. Og da i en slik situasjon hvor han er såpass rolig. Fordi jeg kjenner ham ikke, har aldri vært borti vedkommende, han har en slik adferd som gjør at jeg blir veldig på vakt med at her kan det gå veldig i bølgedaler, fra å være rolig til å bli voldsomt oppfarende i løpet av kort tid...»

Det fremkommer også som viktig å være *kontant og unngå skade* ved påsett av håndjern. En politibetjent forteller om dette: «Hvis vi skal sette håndjern... på ryggen, og kan stå og gjøre det, så er det greit. Men hvis... han gjør motstand og det er en viss fare for at han kan skade oss eller seg selv, så er det viktig for meg at han legges ordentlig ned i bakken. Og da må man legge dem kontant ned i bakken så fort som mulig. Hvis man begynner... forsiktig, da blir det bare tull, av erfaring. Og da er det større fare for at noen blir skadet enn om man gjør det fort. Men selv om man gjør det fort, så legger man dem ned slik at de ikke blir skadet. Så for meg er det viktig å beskytte oss selv og at de ikke blir skadet under pågripelsen. Med mindre det er i selvforsvar og det ikke er noe annet å gjøre...»

4.6.3 Politibetjentenes praksis sett i lys av rettslige rammer - håndjern

4.6.3.1 Innledning

Som det fremkommer ovenfor tillegges politibetjentene en rekke momenter vekt når det tas stilling til om håndjern brukes. Formålet her er å drøfte politibetjentenes praksis i lys av de rettslige rammer.

En rekke av momentene som kan tillegges vekt ved valg om bruk av håndjern, er samsvarende med momenter som kan tillegges vekt ved valg om bruk av makt, og sakligheten av disse. Nedenfor vises det dels til drøftelsen under punktet om makt, og dels foretas særskilte drøftelser.

4.6.3.2 Momenter tilknyttet situasjonen

Forhold tilknyttet situasjonen som tillegges vekt ved valg om bruk av håndjern er hvorvidt det foreligger fare for sikkerheten, fare for flukt eller bevisforspillelse, samt at vedkommende skal transporteres. Vurderingen omhandler i hovedsak faktumskjønn.

Et formål med å tillate bruk av håndjern er å **ivareta sikkerheten**. Dermed er det klart saklig å legge stor vekt på hvorvidt det er fare for andres eller egen sikkerhet i vurderingen av hvorvidt håndjern skal brukes. Vektleggingen av at vedkommende har utøvd vold, eller truer med det, samsvarer med vilkårene for bruk av håndjern, jf. politiinstruksen § 3-2, 3.ledd.

Å unngå at det oppstår **bevisforspillelse** er nok et formål med å tillate bruk av håndjern. Der det er risiko for bevisforspillelse, kan håndjern brukes uavhengig av ved hvilke tjenestehandlinger risikoen oppstår.⁵⁵² Det er altså ikke krav om at behovet oppstår i forbindelse med pågripelse og transport. Vektlegging av at personen ut fra omstendighetene kan ha bevis på seg som vedkommende kan kvitte seg med, eller kan ødelegge bevis om det ikke forhindres, er følgelig i samsvar med vilkårene i bestemmelsen om håndjern.

Nok et formål med å åpne for håndjernbruk er å hindre **flukt**, jf. politiinstruksen § 3-2, 3.ledd. Vektlegging av at aktuell person har forsøkt å løpe unna, eller trekker seg unna når politiet nærmer seg, svarer til vilkåret om fluktfare.

⁵⁵² Myhrer, 2012, s. 43

Det siste situasjonstilknyttede momentet som tillegges vekt ved vurderingen av om håndjern skal benyttes, er at vedkommende skal underlegges **transport**. Det fremgår av politiinstruksen § 11-3 at sikkerhetstiltak ved transport fastsettes etter det som anses som nødvendig og at transportjern eller håndjern bør brukes når det foreligger fluktfare. Transport er altså ikke et lovlig hovedhensyn, men et tillatt sidehensyn, og som nevnt verken hører jeg om eller observerer tilfeller der transport alene er begrunnelsen for bruk av håndjern.

4.6.3.3 Momenter tilknyttet personen

Forhold ved personen som kan virke inn på hvorvidt håndjern settes på er vedkommendes adferd, herunder samarbeidsvilje, vedkommendes tilstand, herunder sinnstilstand, psykisk tilstand og ruspåvirkning, vedkommendes alder samt hvorvidt det foreligger fare for selvskade eller relevant historikk på vedkommende. Dette omhandler alle former for skjønn.

Håndjern er blant annet ment å skulle kompensere for voldsfare, eksempelvis der vedkommende truer med eller har gjort seg skyldig i vold, samt der forholdene gir grunn til frykt for at vedkommende vil utøve vold. Dersom en person hører etter politiets budskap og retter seg etter det, og er det som omtales som samarbeidsvillig, er det naturlig å slutte at eventuell risiko for vold reduseres eller bortfaller helt. Motsatt er det naturlig å konkludere med at risikoen er økt der vedkommende ikke gjør som politiet bestemmer, eller opponerer mot dette. Vektlegging av aktuell persons **adferd**, herunder om personen er såkalt samarbeidsvillig, kan følgelig si noe om hvorvidt det er fare for vold, og anses som saklig, jf. også drøftelsen ovenfor, punkt 5.5.3.3.

En persons **tilstand** omhandler som nevnt sinnstilstand, ruspåvirkning og psykisk tilstand. Når det gjelder *sinnstilstand*, vil en aggressiv væremåte, eksempelvis ved å være høyrøstet og kjeftete, samt ha et aggressivt kroppsspråk, eksempelvis i form av dytting (anses som vold) eller veiving med armene, representere økt risiko for voldsutøvelse. Å tillegge en persons sinnstilstand vekt ved vurderingen av hvorvidt håndjern skal benyttes, anses dermed saklig, jf. også drøftelsen ovenfor, punkt 4.5.3.3.

En persons *ruspåvirkning* kan virke inn på både sinnstilstand, samarbeidsvilje og psykisk tilstand. Høy ruspåvirkning kan forårsake redusert evne til å oppfatte og vurdere, og følgelig redusere evnen til selvkontroll. Dette kan eksempelvis øke faren for voldsutøvelse. Sakligheten av dette momentet blir her som ved maktanvendelse, jf. punkt 4.5.3.3.

Hvilken *psykisk tilstand* den som skal håndteres er i, kan si noe om hvorvidt det foreligger fare for selvskade. Forutsetningen er selvsagt, som ellers, at faren baseres på objektive omstendigheter i det konkrete tilfelle. Vektlegging av psykisk tilstand relatert til fare for selvskade anses dermed som saklig. Psykisk tilstand kan også si noe om fare for vold og fluktfare. Psykisk ubalanse eller sykdom kan både gjøre en person mer aggressiv og truende og mer passiv og likegyldig. Personer i en slik situasjon kan også være ekstra vare for maktanvendelse, med tilhørende risiko for forverring dersom makt og håndjern anvendes. Vektlegging av psykisk tilstand er dermed saklig ved vurderingen av hvorvidt håndjern skal brukes, men forholdsmessighetsvurderingen får et ekstra element her, da maktanvendelse og håndjernbruk kan antas å være ekstra inngripende for en person som er psykisk syk, jf. også drøftelsen under punkt 4.5.3.3.

Ovenfor er nevnt et tilfelle der en mann, etter å ha sneket i drosjekøen og deretter gått ned på en flytebrygge, utsettes for maktanvendelse og påsettes håndjern i forbindelse med at han fjernes fra bryggen og settes bak i politibilen. Denne situasjonen reiser flere problemstillinger og diskuteres

derfor nærmere nedenfor. Her vil det inngå supplerende opplysninger sammenlignet med redegjørelsen av situasjonen ovenfor.

For det første kan det stilles spørsmål om situasjonen er en politisak. Politiet har plikt til å yte borgerne hjelp i farlige situasjoner, jf. politiloven § 2 nr. 4. Det fremgår også av politiloven § 7, 1.ledd nr. 2 at politiet kan gripe inn for å ivareta enkeltpersoners sikkerhet. Håndjern kan som nevnt anvendes for å hindre selvskaade, jf. politiinstruksen § 33-2, 3.ledd.

En av politibetjentene snakker til mannen idet hun nærmer seg, spør hvordan det går og ber ham komme bort fra kanten av flytebryggen. Han gir uttrykk for at han ville være i fred, men sier ikke noe om å hoppe i havet eller påføre seg skade på annet vis. Nå kan det ikke utelukkes at noen som ønsker å skade seg unnlater å gi uttrykk for at de vil gjøre det, nettopp for ikke å bli hindret fra å gjøre det. Men det må være relevant å se på hva personen har som formål da han tiltrekker seg politiets oppmerksomhet: Han er på vei inn i en drosje for å dra hjem fra byen. Nå kan det selvfølgelig skje at noen utsetter seg for risiko uten at det er særlig overveid, og vel kan man bli skuffet over å måtte stille seg bakerst i køen etter å ha blitt tilsnakket av politiet. Men derfra til å skulle skade seg er et stykke. Mannen snakker relativt tydelig, og viser ikke synlige problemer med å gå og stå stødig. Mannen virker noe beruset, men ikke overstadig. Den ene politibetjenten sier at det er farlig å stå så langt ut, og tar tak i den ene armen hans. Begge politibetjentene gir uttrykk for en subjektiv oppfatning om at mannen er i fare. Det er flere objektive omstendigheter som kan begrunne en slik vurdering: Personen står på flytebryggen, omlag en meter fra kanten, og kikker ned i havet. Dersom han hopper, ville det kunne bli dramatisk. Det er mørkt og kaldt, og det er svært glatt på flytebryggen. Samlet sett er det derfor grunnlag for å si at dette er en sak for politiet.

Dernest blir det spørsmål om oppdraget kan løses med lempeligere midler enn å bringe ham bort med makt og sette ham bak i politibilen. Det fremgår av politiloven § 6, 2.ledd at politiet ikke skal ta i bruk sterkere midler uten at svakere midler må antas utilstrekkelige eller uhensiktsmessige, eller uten at slike forgjeves har vært forsøkt. Videre sies det at de midler som anvendes, må være nødvendige og stå i forhold til situasjonens alvor, tjenestehandlingens formål og omstendighetene for øvrig. Her spørres mannen om hvordan det går og bes om å komme bort fra kanten av flytebryggen, før han tas tak i. Slik sett er lempeligere middel, kommunikasjon, forsøkt før sterkere middel anvendes, å ta tak i ham. Ettersom han ikke vil flytte seg, kan kommunikasjon anses utilstrekkelig for å hindre hopp eller fall. Ytterligere kommunikasjon kan kanskje forsøkes, men det er vanskelig å si noe om hensiktsmessigheten av det. Når det gjelder forholdsmessighet, vil det å unngå at han hopper i havet, hvoretter stor risiko for skade og i verste fall drukning inntreffer, anses særdeles betydelig sammenlignet med at politiet griper inn og tar tak i ham.

Når mannen dras bort fra kanten og til politibilen, oppstår spørsmål om nødvendighet. Makt kan som nevnt anvendes under tjenesteutførelsen i den utstrekning det er nødvendig og forsvarlig, jf. politiloven § 6, 4.ledd. Ettersom det er så glatt, er det ikke bare fare for at mannen skal falle eller hoppe i havet, men også for at politibetjentene skal falle. Slik situasjonen er, er det ikke grunn til å tvile på at det var nødvendig å anvende makt for å få mannen med seg bort fra flytebryggen. Situasjonen kan oppfattes som alvorlig og ettersom tjenestehandlingens formål er å hjelpe mannen, anses også denne del av oppdraget som forsvarlig.

Når det gjelder den videre maktanvendelse, herunder bruk av håndjern, for å få mannen videre fra bryggen til politibilen, så foreligger ikke lenger noen umiddelbar fare for at noen av dem skal havne i

havet. Politibetjentene har kontroll på situasjonen i den forstand at det ikke er noen umiddelbar fare for vold, flukt eller skade. Mannen er ikke registrert hos politiet fra før, og det er følgelig ingen opplysninger om at han tidligere skal ha utøvd vold, truet med det, eller truet med å skade seg selv.⁵⁵³ Det er vanskelig å se at det foreligger slik sannsynlighetsovervekt for skadefare som kreves.

Derneft yter mannen kun passiv motstand, i form av at han vegrer seg mot å gå. At et oppdrag går litt senere enn ønskelig på grunn av den anholdtes passive motstand kan neppe forsvare bruk av håndjern.⁵⁵⁴ Når håndjernene også blir værende på mens mannen må sitte bak i politibilen og tenke seg om han vil dra hjem eller til stasjonen, er det liten tvil om at håndjernbruken er i strid med vilkårene.

Som nevnt er det svært glatt. I det mannen legges i bakken, med hendene i håndjern bak på ryggen, faller han den siste meteren og treffer med magen og haken i bakken. Mannen blir ikke skadet, men en viss risiko fare foreligger ved fall på en meter uten mulighet til å ta seg for. Dette kan kanskje karakteriseres som et hendelig uhell, ettersom det er så glatt, men det er politiet som har kontroll på situasjonen og kan kompensere for faren for et slikt fall. Et hjelpeoppdrag har her utviklet seg til å utsette personen for en risiko som lett kunne ha endt opp med skade. Det må kunne karakteriseres som meget uheldig.

Lav **alder** har betydning for tilregnelighet, jf. den strafferettslige lavalder på 15 år i straffeloven § 46/straffeloven 2005 § 20, 1.ledd bokstav a. Myndighetsalderen er 18 år, jf. vergemålsloven § 2, 3.ledd. Alderdom kan svekke evnen til å oppfatte, vurdere og handle fornuftig. Alderdom medfører også fysisk svekkelse, hvilket kan minske evnen til å utøve vold og gjennomføre flukt. Selv om ikke vedkommende kan anses som utilregnelig, må det vurderes om vesentlige sider ved saken kan tilskrives en persons høye alder. En persons lave eller høye alder representerer følgelig et ekstra element i forholdsmessighetsvurderingen. Selv om de øvrige vilkår for bruk av håndjern er oppfylt, kan det være uforholdsmessig å sette håndjern på en person som er ung eller gammel. Vektleggingen av alder anses således som saklig, jf. også drøftelsen under punkt 4.5.3.3.

Som det fremgår av politiinstruksens bestemmelse om bruk av håndjern, må det foreligge konkrete omstendigheter som tilsier voldsfare, fluktfare, fare for selvskade eller bevisforspillelsesfare.

Historikk, i form av at en person er kjent eller ukjent for politiet, er således ikke tilstrekkelig i seg selv. Selv om det i vurderingen kan legges vekt på tidligere erfaringer med, eller kunnskap om, vedkommende, kreves det at politibetjentene foretar en konkret vurdering av behovet for håndjern, jf. drøftelsene av relevansen av historikk flere steder ovenfor.⁵⁵⁵ Når et formål med å kunne anvende håndjern nettopp er å forhindre noen fra å utøve vold, må det likevel anses saklig å senke terskelen noe der aktuell person har utøvd vold tidligere.

4.6.3.4 Momenter tilknyttet politiet

Når det gjelder forhold tilknyttet politiet, kan valget om bruk av håndjern, og måten dette gjøres på, begrunnes i rutine, egensikkerhet, magesfølelse, bemanning og ansvarsfølelse. Taktiske hensyn kan virke inn på måten håndjern settes på, herunder finne riktig tidspunkt, være kontant og i beredskap for situasjonsendring. Dette omhandler hovedsakelig diskresjonært skjønn.

⁵⁵³ Jf. punktet om historikk som diskuteres nedenfor

⁵⁵⁴ Myhrer, 2012, s. 60

⁵⁵⁵ Myhrer, 2012, s. 48

Bestemmelsene om håndjern er nokså konkrete, i det bruken er knyttet opp til bestemt angitte situasjoner. Disse vilkårene skal, på samme måte som andre vilkår som setter grenser for myndighetsutøvelsen, hindre at politiet opptrer vilkårlig overfor borgerne. Det betyr at politibetjentene må foreta en vurdering, og de må komme til at vilkårene for tiltaket er oppfylt. Følgelig er det ikke anledning til å bruke håndjern som **rutine**.

Når håndjern tillates anvendt for å hindre voldsutøvelse, så gjelder dette også voldsutøvelse rettet mot politiet. Det er dermed ikke tvil om at også politibetjenter kan beskyttes ved bruk av håndjern. Begrepet **egensikkerhet** oppfattes, ut fra det som kommer frem, på to måter. Noen bruker det for å beskrive at de konkret foreliggende omstendigheter som gir grunnlag for frykt for voldsutøvelse er rettet mot vedkommende som politibetjent. Andre bruker det som en betegnelse på at håndjern tas på «for sikkerhets skyld», uten at det foreligger konkrete omstendigheter som kan tilsi slik frykt. I førstnevnte tilfelle faller forståelsen, det lovbundne skjønn, sammen med de rettslige rammer for bruk av håndjern, mens den sistnevnte forståelsen faller utenfor. Håndjern kan som nevnt ikke brukes som rutine, hvilket ensidig tanke om egensikkerhet kan vitne om.

Politiet skal håndheve rett og er forpliktet til å holde seg innenfor de rettslige rammer som gjelder for tjenesteutøvelsen. Å henvise til **magefølelsen** som selvstendig grunn til bruk av håndjern vitner i så måte ikke om profesjonalitet. På den annen side er det ikke tvilsomt at kunnskap om regelverket og hvilket faktum som er relevant gir en evne til å lese situasjoner raskt. Dernest kan erfaringer med situasjoner bidra til en utvikling av evnen til å vurdere hva som kan komme til å skje. Dette kan uttrykkes som magefølelse, hvilket kan tillegges vekt ved vurderingen av hvorvidt håndjern skal benyttes. Men magefølelse forstått som en subjektiv oppfatning uten evne til å vise til konkrete objektive omstendigheter vil ikke anses som saklig.

Hvordan **bemanningen** er, handler om ressurstilgang. Det er ovenfor konkludert med at vektlegging av bemanning er saklig ved vurderingen av inngripen, valg av midler og valg om bruk av makt. Det samme må gjelde vurderingen av bruk av håndjern, som er en form for maktanvendelse. Men her, som ellers, påhviler det den enkelte politibetjent en plikt til å melde fra til overordnet dersom bemanningen er så lav at håndjern av denne grunn til stadighet må brukes.

Politiet har både ansvar for at de personer som håndteres ikke utsetter andre for vold, og heller ikke selv blir utsatt for vold eller skade. Bevissthet om dette **ansvarsforholdet** er viktig for å hindre at vold eller skade oppstår. Å beskytte andre ved å ha håndjern på en person som har utøvd vold, truer med det, eller det foreligger omstendigheter som gir grunn til å frykte slik, faller sammen med formålet med håndjernbestemmelsen. Dernest kan det å ha håndjern på, redusere balansen. Dersom personen faller, er anledningen til å ta seg for borte dersom hendene er plassert sammen bak på ryggen. Dersom noen angriper personen, har heller ikke vedkommende anledning til å beskytte seg på samme måte som der hendene er fri. Det foreligger derfor økt risiko for at arrestanten kan falle, skade seg og bli utsatt for vold når håndjern er på. Ved å ta kontroll, ha gode ferdigheter i arrestasjonsteknikk og passe på personen som er påsatt håndjern verken utsetter andre for vold, faller og skader seg, eller blir utsatt for vold, vil slikt kunne unngås. Vektlegging av ansvarsforhold er dermed saklig i begge henseende.

4.6.3.5 Momenter som kan tillegges vekt ved vurderingen av på hvilken måte håndjern anvendes

Taktiske hensyn som til hvilket tidspunkt håndjern skal settes på, at det skal skje kontant og på den slik måte at skader unngås, handler om hensiktsmessighet. Sentralt ved påsett av håndjern er at de skal fylle sin funksjon, samsvarende med vilkårene for bruken. Å finne den måten som sikrer tiltenkt effekt av håndjernbruken, og på denne måte unngå mer omfattende maktanvendelse, er derfor viktig.

4.7 Vurderingstema VI - varighet av middel og maktanvendelse

4.7.1 Rettslige rammer for varighet av middel og maktanvendelse

Varigheten av de ulike inngrep som reguleres i politiloven er begrenset til det som er nødvendig. Dette følger generelt av politiloven § 6, 2.ledd. Når det gjelder varighet av tvangsmidler, følger det samme av kravet til tilstrekkelig grunn i straffeprosessloven § 170 a. Kravene til nødvendighet og forholdsmessighet for valg av middel må være oppfylt hele tiden inngrepet pågår. Det samme gjelder om det ved gjennomføringen av midlet er nødvendig med maktanvendelse. I tillegg kommer kravet om at maktanvendelsen må være forsvarlig så lenge den pågår. Bruk av midler, makt og håndjern er situasjonsbetinget, hvoretter det må foretas en løpende vurdering av om situasjonen fortsatt svarer til kravene.

Når det gjelder anholdelser, med tilhørende behov for informasjonsinnhenting og avklaring av hva som skal skje videre med den anholdte, kommer den generelle regelen om at forvaltningsorganet skal forberede og avgjøre saken uten ugrunnet opphold, jf. forvaltningsloven § 11 a. Det betyr at politibetjentene må prioritere å avklare situasjonen, og den anholdtes rolle i denne, slik at frihetsberøvelsen ikke varer lenger enn nødvendig. Det er antatt at anholdelser som hovedregel ikke kan vare lenger enn en innbringelse. Der det ikke er snakk om ruspåvirkning, innebærer dette en maksimal varighet på fire timer, jf. begrensningen for innbringelse i politiloven § 8, 2.ledd.⁵⁵⁶ Det kan tenkes unntak, forutsatt at kravet til nødvendighet og forholdsmessighet er oppfylt.⁵⁵⁷

Kravet til nødvendighet setter grense for varigheten av bortvisningspålegg for å opprettholde ro og orden, ivareta sikkerhet og avverge lovbrudd, jf. politiloven § 7, 2. jf. 1.ledd. Kravet om forholdsmessighet kommer også inn, hvilket kan medføre at varigheten må begrenses til tross for at det eksisterer et behov for midlet. Det er antatt at pålegg ikke kan vare særlig lenger enn 24 timer, i alle fall ikke over fem dager.⁵⁵⁸ I særlige tilfeller, eksempelvis i forbindelse med idrettsarrangement eller festivaler som varer noe lenger enn fem dager, kan unntak likevel tenkes.⁵⁵⁹

Varigheten av innbringelser foretatt i medhold av politiloven § 8, 1.ledd, kan heller ikke vare lenger enn nødvendig, og har en absolutt grense på fire timer. Det innebærer at en person må løslates etter fire timer selv om behovet som ligger til grunn for innbringelsen ikke er dekket. Innbringelser foretatt i medhold av politiloven § 9, 1.ledd kan ikke vare lenger enn til vedkommende er edru, jf. bestemmelsens 3.ledd. Den innbrakte kan løslates før han er edru dersom annen betryggende

⁵⁵⁶ Auglend, Mæland, 2016, s. 769

⁵⁵⁷ Fredriksen, 2015, s. 311 flg..

⁵⁵⁸ Myhrer, 2006, s. 414-417

⁵⁵⁹ Fredriksen, 2015, s. 292-293

anbringelse er ordnet.⁵⁶⁰ Pågripelser skal heller ikke vare lenger enn nødvendig, jf. kravet til tilstrekkelig grunn i straffeprosessloven § 170 a. Foretar en politibetjent pågrep uten beslutning fra retten eller påtalemyndigheten, skal spørsmålet om å opprettholde pågripelsen snarest mulig forelegges for en av påtalemyndighetens tjenestemenn, jf. straffeprosessloven § 179.

Håndjern skal bare være på så lenge det er nødvendig, jf. politiinstruksen § 3-2, 1.ledd og politiloven § 6, 2. og 4.ledd.⁵⁶¹ Som hovedregel kan ikke det ikke anses nødvendig å bruke håndjern når vedkommende er plassert i arrest.⁵⁶² Vurderingen av om det er nødvendig og forholdsmessig og forsvarlig å anvende håndjern stiller seg annerledes for en person som er innelåst på en celle, enn for en person som er i pågripelsesfasen og under transport/forflytning. Inne på cella er den innsatte isolert og forhindret fra å utøve vold mot noen. Alternative måter å håndtere eventuell fare for vold mot politibetjenter, må vurderes, eksempelvis ved å involvere flere politibetjenter.⁵⁶³ Eliminering av faren for selvskade må likeledes skje gjennom kontroll med hva arrestanten har med seg inn på cella, og fratakelse av gjenstander som kan brukes til selvskade.

Ettersom kravene til nødvendighet, forholdsmessighet og forsvarlighet er gjennomgående så lenge myndighets- og maktutøvelsen pågår, må politibetjentene fortløpende ta stilling til hvorvidt aktuelt middel og eventuell maktanvendelse, herunder bruk av håndjern, svarer til disse kravene. En situasjon kan roe seg og den kan eskalere. Myndighets- og maktutøvelsen må således tilpasses det konkrete behov.

4.7.2 Politibetjentenes praksis - varighet

4.7.2.1 Innledning

Formålet her er å beskrive hvilke momenter politibetjentene kan tillegge vekt ved vurderingen av varighet av valgt middel og maktanvendelse, basert på observasjoner og politibetjentenes uttalelser under observasjon og intervju.

4.7.2.2 Momenter tilknyttet situasjonen

Saksutredning er behandlet i kapitlet om saksbehandling, punkt 3.2, og momenter som kan tillegges vekt i så måte, er behandlet ovenfor vedrørende inngripen, middel, makt og håndjern. **Behovet for å utrede saken**, kan ikke bare tillegges vekt ved vurderingen av om slike skal anvendes, men også for hvor lenge. Den tid det tar å avklare hva som har skjedd, hvem som eventuelt er krenket og ansvarlig, og hva som skal gjøres videre, kan tillegges avgjørende vekt for aktuelle inngreps varighet. Jo mer alvorlig situasjonen er, desto lenger tid kan det ta før tilstrekkelig informasjon foreligger til å ta valg om hva som skal skje videre. Observasjon viser ikke anholdelser som varer mer enn 45 minutter.⁵⁶⁴

Nok et moment som kan tillegges vekt, er at aktuell inngripen må vare tilstrekkelig lenge til at **kontroll oppnås**. Varigheten av en anholdelse eller innbringelse, eller maktanvendelse og håndjernbruk i den forbindelse, kan eksempelvis begrunnes i tiden det tar før vedkommende roer seg ned. Ved vurderingen av kontroll, ses det hen til faren for at vedkommende skal forårsake

⁵⁶⁰ Ot.prp. nr. 22 (1994-1995), s. 62

⁵⁶¹ Myhrer, 2012, s. 63

⁵⁶² Myhrer, 2012, s. 64

⁵⁶³ Spesialenheten 2014 Sak nr 2, ref. nr. 892/12-123

⁵⁶⁴ Ved innbringelse for å avdekke en persons identitet påvirkes også varigheten av hvor vanskelig eller enkelt aktuell persons identitet lar seg avdekke. Jeg er ikke vitne til slike innbringelser

(ytterligere) ordensforstyrrelser, farlige situasjoner eller lovbrudd. Det er tilfeller av innbringelser og pågripelser der makt anvendes over flere minutter.

Hvilket behov det er for å forebygge kan også tillegges vekt ved vurderingen av varighet. Forebyggende tanker om å hindre nye forstyrrelser, farlige situasjoner eller lovbrudd kan eksempelvis få betydning for hvor lenge en innbringelse, eller et pålegg om å holde seg unna et bestemt sted, varer. Samtlige pålegg gitt under observasjon gis varighet til kommende dag klokken 8 eller senere. Innbringelser på grunn av ordensforstyrrelser gis varighet til noe etter utestedenes stengtids, da sentrum antas å være folketomt. Ved flere tilfeller er dette til vel en time etter at utestedene er stengt. Vet et tilfelle uttaler en politibetjent at en mann, som er innbrakt etter politiloven § 8, blir sluppet ut «etter fire-timersregelen».⁵⁶⁵

Forebyggingsbehovet kan også tillegges vekt ved vurderingen av hvor lenge maktanvendelse pågår og håndjern sitter på. Formålet er å hindre at årsaken til at maktanvendelse og håndjern blir satt på skal oppstå på nytt. En politibetjent sier det slik: «... Da er det ikke noe kjære mor... Når du først har brutt dem ned en gang, så gidder du ikke å slippe dem opp for at du skal bryte en gang til.»

Det kan videre legges vekt på hvorvidt noen kan yte **bistand**. Varigheten av en anholdelse kan eksempelvis påvirkes av hvorvidt noen er sammen med den anholdte, og kan ta seg av denne på en slik måte at behovet for politiets inngripen opphører. Likeledes kan varigheten av en innbringelse påvirkes av hvorvidt noen er hjemme hos ham eller henne, og kan ta seg av vedkommende, eller hvorvidt noen kan hente aktuell person hos politiet. Observasjon viser flere tilfeller der ruspåvirkede personer som ikke anses å være i stand til å ta vare på seg selv, eller som har forårsaket ordensforstyrrelser, løslates før vedkommende henholdsvis anses edru og utestedene stenger fordi venner eller familiemedlemmer henter den innbrakte. Den overstadig berusede damen som kommer springende langs veien, faller i snøen, og ikke vet hvilken by hun er i, hentes eksempelvis etter er par timer av en venninne som lover å kjøre henne hjem.

Hvor **alvorlig** situasjonen som ligger til grunn for aktuell inngripen er, kan også tillegges vekt ved vurdering av disses varighet. Som ovenfor nevnt kan en alvorlig sak måtte utredes grundigere enn andre saker, hvilket kan øke varigheten. Dernest kan sakens alvorlighet få avgjørende betydning der det er mangel på ressurser, eksempelvis der arresten er fylt opp og nye innbringelser eller pågripelser nødvendigjør prioriteringer. Observasjon viser at de mest alvorlige forhold prioriteres foran de mindre. Inn under alvorlighet kommer risikoen for nye lovbrudd og farlige situasjoner vedrørende innbringelser (og risikoen for unndragelse, gjentakelse og bevisforspillelse ved pågripelse). Observasjon viser også at pågripelser normalt prioriteres foran innbringelser.

4.7.2.3 Momenter tilknyttet personen

Aktuell persons **adferd** kan tillegges stor vekt. En politibetjent beskriver ulike scenarier ved ankomst til politistasjonen slik: «... det er så mange forskjellige reaksjoner når de kommer inn i arresten... noen... knekker helt sammen, de begynner å gråte... alvorret går opp for dem... Noen kan være rolig, og så blir det eksplosjon inne i inkvireringen.»

Der personen roer seg ned, beklager sin adferd og forsikrer at den ikke skal gjentas, kan eksempelvis en anholdelse eller innbringelse, eller maktanvendelse i denne forbindelse, få kortere varighet. Dette

⁵⁶⁵ Dette finner Finstad, se Finstad, 2013, s. 143

begrunnes i at faren for videre forstyrrelser anses redusert under slike omstendigheter. Observasjon viser tilfeller der arrestanter løslates allerede ved ankomst til politistasjonen, eller i inkvireringen, fordi vedkommende har adferd som nevnt. Også mange av de som settes på cella roer seg etter noe tid, hvoretter løslatelse kan skje raskere. Flere politibetjenter gir uttrykk for at de fleste som innbringes på grunn av ordensforstyrrelser er av denne kategorien.

Hvis personen derimot opptrer aggressivt, motsetter seg visitasjon eller innsettelse i arresten, og bråker inne på cella, kan innbringelsen få lenger varighet. Dette begrunnes tilsvarende i at faren for (videre) ordensforstyrrelser fremdeles er til stede når arrestanten oppfører seg slik. Det samme gjelder ved vurderingen av hvor lenge makt eller håndjern anvendes. Der personen fremstår som rolig, kan varigheten blir kort. Motsatt der vedkommende utøver vold mot politiet eller motsetter seg aktuelt middel. Mannen som stikker av fra politiet etter at han skal ha sparket til en koblingsboks har håndjernene på bare noen få minutter. Politibetjenten sier om sin vurdering: «... Så han blir stående... litt... med håndjern på... men han er helt rolig og samarbeidsvillig, så vi tar jernene av ham, og bortviser dem fra... sentrum...» Observasjon viser tilfeller der håndjern blir sittende på også etter innsettelse på cella.

Grad av **ruspåvirkning** hos den midlet rettes mot kan også tillegges vekt. Ved innbringelser, der arrestanten anses å være for ruset til å ta vare på seg selv, foretas normalt løslatelse vedkommende anses som edru. Det er tilfeller der arrestanten får sove ut, til tross for at det antas at vedkommende er skikket til å forlate på et tidligere tidspunkt. Observasjon viser at seneste tidspunkt for løslatelse ved slike innbringelser er klokken 12.

Endelig kan aktuell persons **historikk** tillegges vekt ved vurderingen av varigheten av aktuelt middel og eventuell makt. En person som tidligere har skapt ordensforstyrrelser, kan eksempelvis måtte tåle at pålegg om å holde seg unna et område, eller en innbringelse, får lenger varighet enn slikt får for andre. Også varigheten av maktanvendelse, herunder bruk av håndjern, kan bli lenger der vedkommende har historikk på eksempelvis voldsutøvelse.

4.7.2.4 Momenter tilknyttet politiet

Hvordan **bemanningen** er, kan påvirke varigheten av en anholdelse og en innbringelse. Er bemanningen god, kan anholdelsen eller innbringelsen være kortere enn der bemanningen er dårligere. Det tar eksempelvis lenger tid for to politibetjenter å håndtere en anholdt antatt gjerningsperson, antatt fornærmet og vitner, enn der flere politibetjenter er tilgjengelig. Ved flere tilfeller blir det kallet inn forsterkninger, og jeg observerer som ovenfor nevnt ikke tilfeller der anholdelsen varer mer enn 45 minutter. Mangler arrestforvarer, kan en innbrakt løslates raskere fordi politibetjenten som sitter vakt må prioritere mer presserende oppdrag. Jeg observerer imidlertid ikke slike tilfeller.

Egen styrke og utholdenhet kan virke inn på varigheten av maktanvendelse. På den ene siden kan manglende styrke lede til at eksempelvis håndjern blir sittende lenger på fordi aktuell politibetjent anser seg for svak til å håndtere eventuell utagering fra arrestanten. På den annen side kan manglende styrke eller teknikk lede til at maktanvendelsen får kort varighet eller avbrytes, fordi kontroll ikke oppnås med politibetjenten(e)s egne ressurser, og det anses for farlig å være i situasjonen. Dernest kan høy grad av styrke, utholdenhet og teknikk lede til at maktanvendelse får kort varighet, fordi politibetjenten ved å være overlegen arrestanten får kontroll raskt.

Mangel på celler kan påvirke varigheten av en innbringelse. Det hender at arresten fylles, og da prioriteres naturlig nok de tilfeller der risikoen for nye forstyrrelser, farlige situasjoner og lovbrudd anses størst. En person kan således løslates før «tiden» på grunn av mangel på celler.

Erfaring kan også virke inn på varigheten av midlet. Som ovenfor nevnt kan en persons historikk påvirke varigheten av et middel og eventuell maktanvendelse. Fra politiets ståsted handler dette om erfaringer. Personer som politiet har erfaring med at jevnlig skaper bråk, kan måtte tåle pålegg og innbringelser av lengre varighet enn der slik erfaring ikke foreligger. Også varigheten av håndjernbruk kan påvirkes av erfaringer. Ved innbringelser eller pågripelser der vedkommende har håndjern på ved ankomst arrest, tas disse gjerne av først etter innsettelse i arrest. Dette fordi arrestanter erfaringsvis kan bli aggressive og voldelige når det går opp for dem at de er i ferd med å settes på cella. Innsettelse i arrest representerer således et kritisk punkt. Bakenforliggende også her er tanken om å forebygge ordensforstyrrelser, farlige situasjoner og lovbrudd.

Som nevnt kan taktikk få betydning for hvor massiv maktanvendelsen er. **Taktikk** kan også få betydning for varigheten av så vel midler og makt, herunder hvor lenge håndjern sitter på. Et formål med å være rask med å iverksette aktuelt middel, makt og håndjern kan nemlig være å begrense varigheten av aktuell inngripen. Ved tidlig å få kontroll kan situasjonen roe seg, slik at aktuell inngripen kan avsluttes. En politibetjent beskriver det slik: «... så snakker du med folk og får avklart litt, og så roer folk seg ned... og så kan du bare ta av dem håndjernene og bortvise dem i stedet for at du innbringer dem... jeg ser ikke på det som noe uforholdsmessig inngrep å sette på folk håndjern, med tanke på at vi kommer... på stedet hvor en situasjon har vært opphetet, folk er oppfarende, de er sinte... da er det bedre for å få kontroll på situasjonen tidlig. Så kan du heller gå ned igjen...» Motsatt kan sen iverksettelse lede til at situasjonen eskalerer slik at mer omfattende inngripen, med tilhørende lenger varighet, kan bli resultatet.

Som nevnt foreligger i liten grad **styrt skjønn**, og etterlevelsen av slikt er også begrenset. Men et eksempel vedrørende varighet skal likevel nevnes. På et av stedene for observasjon er det satt opp et skilt ved inkvireringsbøylene hvor det med store bokstaver står at håndjern skal være på til arrestanten er inne på cellen. Bakgrunnen er episoder hvor politibetjenter har blitt utsatt for vold, eller forsøk på dette, i forbindelse med inkvirering og innsettelse i arrest. Ledelsen har med dette signalisert en innskjerping av praksis vedrørende bruk av håndjern som kan betraktes som styrt skjønn.

Nå er det imidlertid mange som ikke er påsatt håndjern ved ankomst politistasjonen. Disse blir ikke uten videre påsatt håndjern ved innsettelse i arrest. Om dette sier en politibetjent: «Nei, slik er det ikke. Det er bare... hvis de har håndjern på når de kommer...»

Flere uttaler at de ikke føler seg bundet av skiltet, i den forstand at de beordres til å ha håndjern på alle som tas med inn eller settes i arresten. Skiltet oppfattes mer som en påminning om at personer erfaringsmessig kan bli hissige når de skjønner at de skal inn på cellen, og at håndjern kan bøte på at farlige situasjoner oppstår. En politibetjent sier det slik at skiltet ikke har noen effekt på hvorvidt håndjern brukes, men på varigheten der de allerede er i bruk: «... Det har effekt på at vi blir bevisst på at vi tar dem ikke av, før vi er inne på cella.»

4.7.3 Politibetjentenes praksis sett i lys av rettslige rammer – varighet

4.7.3.1 Innledning

Som det fremkommer ovenfor tillegger politibetjentene en rekke momenter vekt når det tas stilling til med hvilken varighet aktuelt middel anvendes. Formålet her er å belyse dette ved de rettslige rammer som gjelder for skjønnsutøvelsen.

4.7.3.2 Momenter tilknyttet situasjonen

Situasjonstilknnyttede momenter som kan virke inn på varigheten av middel og eventuell makt, er behov for å utrede saken, beholde kontroll på aktuell person, forebygge nye hendelser, hvorvidt noen kan bistå, samt alvorligheten av situasjonen. Dette omhandler alle former for skjønn.

En anholdelse er en kortvarig frihetsberøvelse i påvente av en avklaring om vedkommende skal få forlate eller bli gjenstand for ytterligere inngrep fra politiets side, det være seg polisære eller straffeprosessuelle avhengig av type sak. Formålet med anholdelsen er å avdekke faktum i en slik grad at aktuell beslutning lar seg fatte. Å legge vekt på behovet for å **utrede saken** ved varigheten av anholdelse er dermed helt i samsvar med lovens formål. Anholdelsen kan ikke vare lenger enn nødvendig, og ikke mer enn fire timer. Det innebærer at informasjonsinnhenting må prioriteres slik at anholdelsen ikke får lenger varighet enn nødvendig, og det vil kunne oppstå tilfeller der informasjonsbehov må dekkes på annet vis enn ved anholdelse.

Et sentralt formål med de ulike midler politiet kan benytte seg av, er å oppnå og ivareta kontrollen på aktuell situasjon og eventuell risiko som ligger i denne. Å legge vekt på at aktuell inngripen varer tilstrekkelig lenge til at **kontroll oppnås**, anses følgelig som saklig.

Nok et sentralt formål med de ulike midler politiet kan benytte seg av, er **forebygging**. Formålet med å gi pålegg til en person som har forårsaket ordensforstyrrelser om at vedkommende må forlate et bestemt geografisk område for en bestemt tidsperiode, er eksempelvis å forebygge ytterligere ordensforstyrrelser. Det kommer frem at mange pålegg gis en varighet til neste morgen klokken 8, og noen gis med virkning til klokken 12. Det kan stilles spørsmål om det er nødvendig med så lang varighet. Utestedene stenger i tre-fire tiden, dernest tar det noe tid før sentrum er tømt. Riktignok kan vedkommende være ruspåvirket lenger, men arenaer for å forstyrre offentlig ro og orden er i betydelig grad redusert. En viss «sikkerhetsmargin» må vel aksepteres, men rutinemessig illeggelse av varighet er ikke akseptabelt. Det må foretas en konkret vurdering av behovet for slik varighet som gis i bortvisningspålegget. Selv om pålegg er mindre inngripende enn innbringelse, må det være en saklig grunn til å gi et pålegg lenger varighet enn en innbringelse. Det vil eksempelvis kunne stride mot kravet til forholdsmessighet at et oppholdsforbud medfører at en person ikke kan komme seg på jobb.

I tilfellet der en politibetjent uttaler at en mann som er innbrakt etter politiloven § 8 blir sluppet ut «etter fire-timersregelen», oppstår en bekymring for at grensen på fire timer i bestemmelsens 2. ledd oppfattes slik at personen kan holdes i fire timer uavhengig av behov. Dekkes behovet som ligger til grunn for innbringelsen før fire timer har gått, skal vedkommende løslates umiddelbart. Betegnelsen «fire-timers regelen», forstått slik at vedkommende kan holdes i fire timer, gjelder dermed kun for de tilfeller der behovet varer så lenge fire timer. Konsekvensen er også at personen ikke kan holdes tilbake når det er gått fire timer, selv om behovet som lå til grunn for innbringelsen fortsatt eksisterer.

På samme vis er formålet med å sette håndjern på noen å forebygge at vedkommende utøver vold, stikker av, forspiller bevis eller skader seg selv. Som nevnt representerer innsettelse i arrest et kritisk punkt, da erfaring viser at arrestanten kan bli aggressiv, voldelig og fysisk motsette seg inngrepet når vedkommende skjønner alvoret. Skal håndjernene fylle sin funksjon, så må de kunne sitte på så lenge behovet er der, hvilket vil kunne være til vedkommende er trygt plassert inne på cella. Vektlegging av forebygging ved vurdering av varighet er dermed i samsvar med lovens formål. Men bruk av håndjern er inngripende, og det må følgelig prioriteres å avhjelpe behovet som begrunner håndjernbruken slik at den blir så kortvarig som mulig.

Behovet for å anvende et middel mot en person kan avhjelpes av at noen kan **bistå** vedkommende. Dermed kan varigheten av aktuelt middel reduseres eller bortfalle helt. Vektlegging av hvorvidt noen kan yte bistand er dermed i samsvar med lovens ordning om at midler ikke skal ha lenger varighet enn nødvendig.

Jo mer **alvorlig** forhold en person har, kan mistenkes for å ha, forårsaket eller fryktes å kunne forårsake, desto mer inngripende midler kan anvendes mot vedkommende. I dette ligger også at aktuelle midler kan ha lenger varighet ved mer alvorlige forhold. Det må foretas prioriteringer der ressursene ikke strekker til, og ved vurderingen av varighet er der åpenbart saklig å vektlegge forholdets alvorlighet.

4.7.3.3 Momenter tilknyttet personen

De persontilknyttede momentene som kan påvirke varigheten av middel og eventuell maktanvendelse er vedkommendes adferd, ruspåvirkning og historikk. Vurderingene omhandler alle former for skjønn.

En persons **adferd** kan si noe om hvordan vedkommende vil komme til å opptre. Der en person raskt roer seg ned, og for øvrig viser en adferd som ikke gir grunn til bekymring for videre ordensforstyrrelser, farlige situasjoner eller lovbrudd, reduseres behovet for inngripen, herunder varigheten av denne. Og motsatt: der personen er oppfarende, aggressiv og truende, desto større blir bekymringen for at vedkommende vil forårsake (nye) situasjoner av nevnte art. Behovet for inngripen blir dermed styrende for varigheten av aktuelt middel. Vektlegging av aktuell persons adferd er dermed saklig.

Når det gjelder vektlegging av grad av **ruspåvirkning**, er denne ofte årsaken til behovet for inngripen og anvendelse av aktuelt middel. Så lenge ruspåvirkningen antas å ha betydning, vil det således kunne være behov for midlet. Avhengig av hvor ruspåvirket en innbrakt person er, og hvor sent på natten vedkommende tas inn, kan eksempelvis en varighet inntil klokken 12 aksepteres dersom vedkommende ikke fremstår som edru tidligere, jf. politiloven § 9, 3.ledd. Vektlegging av grad av ruspåvirkning er følgelig saklig.

I tilfellet med mannen på flytebryggen, blir håndjernene værende på helt til mannen får forlate for å ta drosje hjem. Bruk av håndjern begrunnes her i faren for selvskade, da politibetjenten er redd for at vedkommende vil hoppe på havet. Denne faren er borte når mannen sitter inne i bilen. Faren for selvskade på annen måte anses også å være svært liten når mannen sitter bak i politibilen. Dermed er trolig varigheten under enhver omstendighet for lang.

Historikk kan ikke alene begrunne varighet av et middel. Det må foretas en konkret vurdering av behovet «her og nå» ved avgjørelsen av hvor lenge et middel skal vare. Men der andre momenter tilsier aktuell varighet, eksempelvis vedkommendes adferd, vil historikk kunne tillegges vekt der situasjonen er av lignende art som tidligere.

4.7.3.4 Momenter tilknyttet politiet

De polititilknyttede momenter som kan tillegges vekt ved vurderingen av varighet av middel og makt er rammefaktorer som bemanning, egen styrke og utholdenhet og tilgang på celler, samt erfaring, taktikk og styrt skjønn. Dette omhandler hovedsakelig diskresjonært skjønn.

Hvordan **bemanningen** er, har naturligvis betydning for hvor lang tid håndteringen av det enkelte oppdrag tar. Selvsagt vil noe tid gå bort til koordinering der det er flere politibetjenter, men jo flere arbeidet kan deles på, desto raskere vil normalt en situasjon håndteres. Normalt er det to i patruljen (og kanskje på vakt), men ved behov kan forsterkninger (normalt) tilkalles. Uansett må politibetjentene forholde seg til bemanningssituasjonen, og det anses derfor saklig å legge vekt på denne ved vurderingen av varighet av et middel.

Dette innebærer at personer som anholdes i situasjoner der bemanningen er lav, vil kunne måtte tåle å holdes tilbake lenger enn der bemanningen er bedre. Anholdelsen kan imidlertid tenkes å bli uforholdsmessig lang dersom det tar lang tid før det avklares hva som skal skje videre med den anholdte, spesielt der situasjonen er av mindre alvorlig karakter. Uansett kan en anholdelse som nevnt som hovedregel ikke gå ut over firetimersfristen i politiloven § 8.⁵⁶⁶ Forutsetningen om at anholdelsen skal være kortvarig kan følgelig medføre at politiet må la vedkommende gå, om det ikke er anledning til å sette inn ekstra ressurser for å få nødvendig oversikt.

På samme vis må den enkelte politibetjent kunne legge vekt på egen, og eventuelt makkers, **styrke og utholdenhet** ved vurderingen av hvor lenge maktanvendelse skal pågå. Forutsetningen er selvsagt at vedkommende er i slik form som må kunne kreves av en politibetjent.

Likeledes vil **tilgang på celler** kunne tillegges vekt ved vurderingen av hvor lenge en innbringelse (eller pågrepelse) skal vare. Ved mangel på celler, anses det, som ovenfor nevnt, saklig å prioritere de tilfeller som er mest alvorlig.

I punktet ovenfor fremgår det at historikk ikke kan tillegges vekt alene ved vurderingen av hvor lenge et middel, eller maktanvendelse, skal vare. Det samme gjelder når dette ses fra politibetjentens ståsted, og omtales som **erfaringer**. Erfaringer er følgelig saklige å tillegge vekt der de støtter opp om konkrete omstendigheter i den enkelte situasjon. Erfaringer med at personer som skal settes i arrest kan bli oppfarende, med den følge at makt og håndjern anvendes til vedkommende er inne på cella må kunne tillegges vekt. Det er snakk om maktanvendelse av relativt kort varighet, hvor skadepotensialet erfaringsmessig kan være stort.

Vektlegging av **taktikk** ved vurderingen av hvor lang varighet midler, maktanvendelse og bruk av håndjern skal ha, handler om hensiktsmessighet, hvilket i utgangspunktet ikke er gjenstand for en rettslig vurdering. Når det å være rask med aktuell inngripen begrunnes i at varigheten dermed kan bli kortere, er det samsvar med behovsprinsippet. Vektlegging av taktikk anses i så henseende som saklig.

⁵⁶⁶ Auglend, Mæland, 2016, s. 769

Som nevnt ovenfor, faller det utenfor avhandlingens problemstilling å ta stilling til sakligheten av overordnede føringer ved styrt skjønn. Likevel knyttes noen kommentarer til dette. Dersom det **styrte skjønn** og de konkrete omstendigheter trekker i samme retning hva gjelder varighet av nevnte myndighetsutøvelse, oppstår intet problem. Utfordringen ligger i at det styrte skjønn kan medføre en reduksjon, eller et bortfall, av bevisstheten om at det må utøves et konkret skjønn innenfor lovens rammer og tilpasset den enkelte situasjon. Som eksempel på et klart brudd på dette, vises det til erfaringer jeg har fra undervisning i ordensjuss, der studenter forteller at de i praksisåret opplever at det fra ledelsesnivå på ordensvakten gis beskjed om at bortvisningspålegg skal gis med virkning for hele helgen. Dette er begrunnet i effektivitetshensyn, slik at vedkommende skal forhindres fra å skape mer bråk «denne helgen». Her oppstår automatikk, og en konkret behovsvurdering mangler, hvilket strider mot lovens krav.

Skiltet om at håndjern skal være på til arrestanten er inne på cella, oppfattes av politibetjentene som en forebyggende påminnelse og ikke som en ordre om å bruke håndjern der det ellers ikke gjøres. Det er altså snakk om hvor lenge håndjernene skal være på. Som ovenfor nevnt er det snakk om maktanvendelse av relativt kort varighet, hvilket kan aksepteres når skadepotensialet har vist seg å kunne bli stort.⁵⁶⁷

4.8 Kort oppsummering av funnene

De langt fleste momentene politibetjentene kan tillegge vekt ved de aktuelle vurderingstema anses å være saklige. Vektlegging av faktumbildet, situasjonens art og alvorlighet, personens adferd, tilstand og alder samt politiets ressursituasjon er momenter som sammenfaller med de rettslige rammer for aktuell skjønnsutøvelse.

Å vektlegge aktuell persons historikk kan være saklig, med da sett i sammenheng med omstendigheter ved den konkrete situasjonen. Det samme gjelder å la valg om myndighetsutøvelse være preget av magesfølelse, egensikkerhet eller å skulle opprettholde politiets autoritet.

Hvilken rolleforståelse den enkelte politibetjent har kan også være saklig å tillegge vekt, forutsatt at denne samsvarer med den rolle politiet er tildelt. Det samme gjelder tanker om politiets omdømme, samt hvorvidt noen observerer aktuell situasjon. Vektlegging av hvilket kjønn den hvis inngripen vurderes rettet mot har, kan ikke alene anses saklig.

Vektlegging av forbindelsen politibetjenten har til aktuell person inngripen vurderes rettet mot, er klart usaklig. Det samme gjelder å la egen sinnstilstand påvirke tjenesteutøvelsen.

⁵⁶⁷ Man kan kanskje tenke seg at skiltet kan virke avskrekkende på de som blir tatt med inn. Kunnskap om at slikt virkemiddel kan brukes, kan kanskje forebygge at vedkommende motsetter seg innsettelsen i arrest

Kapittel 5: Anmeldelse og annen forfølgelse⁵⁶⁸

5.1 Innledning

5.1.1 Det offentligrettslige forfølgingsprinsipp og politiets ansvar for å forfølge straffbare forhold

I norsk rett gjelder det offentligrettslige forfølgingsprinsipp, hvilket innebærer at det er en offentlig oppgave å forfølge en antatt straffbar handling,⁵⁶⁹ se straffeprosessloven §§ 223 og 224, samt straffeloven 1902 § 77/straffeprosessloven § 62 a.⁵⁷⁰ Det er også en statlig plikt å ha en effektiv strafferettshåndheving for å sikre de grunnleggende menneskerettigheter. Straffe- og straffeprosesslovgivningen hviler på en grunnleggende forutsetning om at behovet for kriminalisering og trussel om straff, også krever håndheving av overtredelser.⁵⁷¹ Nettopp håndheving er tema her.

Det tilligger politiet å avdekke kriminell virksomhet og forfølge straffbare forhold, jf. politiloven § 2 nr 3. Påtalemyndigheten har ansvaret for at etterforskningen skjer i samsvar med lov, og kan gi pålegg om etterforskningens gjennomføring, jf. straffeprosessloven § 225, 2.ledd. Men det er politiet som utfører etterforskningen, og enhver politibetjent kan foreta etterforskningsskritt som ikke uten skade kan utsettes, jf. straffeprosessloven § 225, 1.ledd og påtaleinstruksen § 7-5, 1., og 2.ledd.

Hvorvidt straffeforfølgning igangsettes avhenger i stor grad av hvordan den enkelte politibetjent vurderer en mottatt anmeldelse, jf. straffeprosessloven § 223, andre tips om mulig straffbart forhold samt egenobserverte hendelser, opp mot kravet til at det skal være rimelig grunn til å iverksette etterforskning, jf. straffeprosessloven § 224. Dette bygger på en underforstått delegasjon.⁵⁷² Hva som skal til for at rimelig grunn foreligger, behandles nedenfor under punkt 5.2.3. Hvilke momenter som kan tillegges vekt ved denne vurderingen, behandles nedenfor, punkt 5.3. Etter at eventuell etterforskning er gjennomført, tilligger det påtalemyndigheten å avgjøre spørsmålet om tiltale, jf. i denne sammenhengen straffeprosessloven 67. Til sist er det domstolen som tar stilling til skyldspørsmål og straff, jf. Grunnloven § 96, 1.ledd.⁵⁷³

⁵⁶⁸ Forfølgelse brukes heretter som en fellesbetegnelse for beslutninger om anmeldelse, iverksettelse av etterforskning, samt utferdigelse av forenklet forelegg og gebyr. Ordenstjenesten inneholder alle disse reaksjonene på antatte lovbrudd, og politibetjentenes skjønnsmessige vurderinger vedrørende disse spørsmål henger sammen på en slik måte at jeg finner det naturlig å berøre alle. Utstedelse av forenklete forelegg og gebyr vil dog berøres i begrenset grad

⁵⁶⁹ Hva som er straffbart, fremgår av straffebudene i straffeloven og særlovgivningen. Den som bryter et påbud eller forbud som er straffsanksjonert, kan blant annet straffes med bot eller fengsel

⁵⁷⁰ Ved straffeloven av 2005 ble spørsmålet om påtale overført til straffeprosessloven § 62 a

⁵⁷¹ Kjelby, 2013, s. 28

⁵⁷² Andenæs, 2009, s. 248

⁵⁷³ Fra hovedregelen om at det er domstolen som ilegger straff, er det unntak for politiet til å utferdige forenklet forelegg ved bestemte overtredelser av vegtrafikklovgivningen, jf. vegtrafikkloven § 31 b med tilhørende forskrifter, og påtalemyndigheten til å utferdige forelegg, jf. straffeprosessloven § 225

De rettslige rammer som er aktuelle i forhold til spørsmålet om forfølgelse, omfatter følgelig regelverk som regulerer politiets, påtalemyndighetens og domstolens behandling av straffesaker. Disse behandles nedenfor, under punkt 5.2 I tillegg kommer aktuelle forvaltningsrettslige prinsipper til anvendelse, særlig saklighetsprinsippet, likhetsprinsippet og nøytralitetsprinsippet. Det vises til redegjørelsen for disse i innledningskapitlet punkt 1.3.4. Disse rettslige rammer danner grunnlag for drøftelsen av hvorvidt de momenter politibetjentene kan tillegge vekt ved vurderingen av hvorvidt antatt straffbare forhold forfølges, harmonerer eller avviker fra de rettslige rammer.

5.1.2 Formålet med kapitlet

Formålet med dette kapitlet er å redegjøre for

- sentrale rettslige rammer for skjønnsutøvelsen vedrørende valg om forfølgelse (herunder utferdigelse av anmeldelse, iverksettelse av etterforskning eller ilegging av forenklet forelegg eller gebyr),⁵⁷⁴
- hvilke momenter politibetjentene kan tillegge vekt når de tar stilling til spørsmålet om forfølgelse
- samt belyse politibetjentenes praksis ved hjelp av nevnte rettslige rammer

Det anvendes samme struktur som i kapittel 4 om inngripen og gjennomføring. Det betyr at presentasjonen av aktuelle rettslige rammer, momenter politibetjentene kan tillegge vekt ved skjønnsutøvelsen, samt drøftelsen av politibetjentenes praksis, deles inn i forhold som har med situasjonen, personen og politiet å gjøre.

Alle former for skjønn er aktuelle ved de nevnte vurderinger. Politibetjentene utøver faktumskjønn når de vurderer sannsynligheten for at det er begått et straffbart forhold, knyttet opp mot kravene til bevis for iverksettelse av etterforskning og ulike etterforskningsskritt. Det lovbundne skjønn er aktuelt i forhold til politibetjentenes forståelse av skjønnsmessige begrep i aktuelle straffebud og hjemmelsgrunnlag for forfølgelse, eksempelvis hva som ligger i begrep som «forstyrrelse av den offentlige ro og orden», «vold», «trussel» og «rimelig grunn til å undersøke om det foreligger straffbart forhold». Innholdet i bestemmelsene er i stor grad avklart gjennom rettspraksis, og politibetjentenes forståelse måles følgelig opp mot dette. Endelig utøver politibetjentene diskresjonært skjønn når de tar stilling til hvorvidt antatt straffbare forhold forfølges eller ikke. Vurderingen om, og eventuelt på hvilken måte, et antatt straffbart forhold forfølges videre, omtales gjerne som det polisiære håndhevingskjønn.⁵⁷⁵

5.1.3 Rettssikkerhet som omdreiningspunkt

De skjønnsmessige vurderinger som foretas når det tas stilling til spørsmålet om forfølgelse, faller inn under politiets forebyggende og håndhevende virksomhet, jf. politiloven § 1, 2.ledd.

Å bli utsatt for forfølgelse er integritetskrenkende, og interessen i ikke å bli utsatt for urettmessig forfølgelse er beskyttet blant annet gjennom kravene om rimelig grunn for å iverksette

⁵⁷⁴ Politibetjenter har kompetanse til å ilagge straff i form av forenklet forelegg, jf. vegtrafikkloven § 31 b med tilhørende forskrifter, samt gi gebyr, jf. vegtrafikkloven § 31 a med tilhørende forskrifter. Gebyr er ikke straff, jf. vegtrafikkloven § 31, 9.ledd jf. 31 a med tilhørende forskrifter, men tas likevel med, da det er en reaksjon på brudd på et utvalg bestemmelser i vegtrafikklovgivningen. Gebyr er et onde som skal skape respekt for aktuelt forbud/påbud. Om gebyr etter vegtrafikkloven, se Andenæs, 2016, s. 17

⁵⁷⁵ Se Kjelby, 2013, s. 72

etterforskning, jf. straffeprosessloven § 224, samt reglene om straffansvar ved falsk/uriktig og vilkårlig anklage, jf. straffeloven 1902 § 168/straffeloven 2005 §§ 222 flg. Retten til ikke å bli utsatt for inngrep fra myndighetene uten hjemmel i lov, er beskyttet gjennom Grunnloven § 113 og EMK artikkel 8 nr 2. I et rettsikkerhetsperspektiv er det sentralt at de hensyn som tillegges vekt ved avgjørelsen om et antatt straffbart forhold forfølges, svarer til de rettslige rammer.

5.1.4 Avgrensninger

Som nevnt i innledningskapitlet omhandler avhandlingen politibetjentenes skjønnsmessige vurderinger knyttet til et utvalg spørsmål, her spørsmålet om anmeldelse og annen forfølgelse. Det avgrenses derfor mot påtalemyndighetens og domstolens eventuelle senere vurdering av saken. Eventuelt straffansvar som følge av manglende forfølgelse, jf. straffeloven 1902 §§ 118, 324 og 325/straffeloven 2005 §§ 171-173 berøres ikke.

5.1.5 Veien videre

Ovenfor, under punkt 5.1.1 og 5.1.3, redegjøres det kort for straffeforfølgelse som politioppgave og rettsikkerhet som omdreiningspunkt. Nedenfor, under punkt 5.2, redegjøres det for sentrale rettslige rammer for forfølgelse. Dernest redegjøres det for mangfoldet av momenter politibetjentene kan tillegge vekt ved vurderingen av forfølgelse, under punkt 5.3. Så drøftes det hvordan de momenter politibetjentene kan tillegge vekt ved vurderingen av forfølgelse forholder seg til aktuelle rettslige rammer, under punkt 5.4. Endelig, foretas en kort oppsummering av de funn som er gjort, under punkt 5.5.

5.2 Rettslige rammer for forfølgelse

5.2.1 Innledning

Det følger av politiinstruksen § 7-6, 1.ledd at politibetjenter som får kunnskap om opplysninger eller forhold som kan være av betydning for politiet, herunder mulig straffbare forhold, skal varsle vedkommende politimyndighet eller den foresatte uten opphold.⁵⁷⁶ Det fremgår videre av bestemmelsens 2.ledd at det i nevnte tilfeller skal utferdiges en skriftlig rapport av politibetjentens eget tiltak, eller når foresatt krever det. Ofte vil det skje i form av en anmeldelse.

Det er imidlertid ikke slik at politi og påtalemyndighet har plikt til å forfølge alle antatt straffbare forhold. For det første ligger en begrensning i straffeprosessloven § 224, 1.ledd, hvor det som nevnt fremgår at etterforskning kan iverksettes når det som følge av anmeldelse eller andre omstendigheter er rimelig grunn til å undersøke om det foreligger et straffbart forhold som forfølges av det offentlige. Vurderingen er skjønnsmessig, og behandles som nevnt grundigere under punkt 5.2.3. Dernest har påtalemyndigheten i henhold til det ulovfestede opportunitetsprinsipp rett til å unnlate straffeforfølgning dersom den finner at det er den beste løsning.⁵⁷⁷ En anvendelse av opportunitetsprinsippet som innebærer at straffeforfølgning avstås, kan rettslig forankres i et alminnelig krav om forholdsmessighet mellom mål og middel ved anvendelse av offentlig myndighet,

⁵⁷⁶ Det er ikke krav om at forholdet skal være journalført eller på annen måte registrert som egen sak. Det antas tilstrekkelig for rapporteringsplikt at politiet faktisk arbeider med, eller har sin oppmerksomhet rettet mot forholdet, eksempelvis at de holder en bestemt person eller en bestemt virksomhet under spesiell oppsikt, se Auglend, Mæland, 2016, s. 532-533

⁵⁷⁷ Andenæs, 2009, s. 364

og et valg om det minst inngripende middel.⁵⁷⁸ Det fremgår også av straffeprosessloven § 69 at påtale kan unnlates, selv om straffeskyld anses bevist, der helt særlige grunner tilsier det.

At politiet har plikt til å motta anmeldelser fra publikum, jf. straffeprosessloven § 223, 1.ledd, betyr ikke at politiet har plikt til å iverksette etterforskning.⁵⁷⁹ Også for polititjenesten generelt gjelder det et opportunitetsprinsipp.⁵⁸⁰ Forfølgelse kan unnlates der det er snakk såkalte «bagatellmessige forseelser», det vil si mindre alvorlige lovbrudd. Dette følger av langvarig praksis, det alminnelige prinsipp om forholdsmessighet mellom mål og middel, samt prinsippet om valg av det minst inngripende middel, jf. politiloven § 6, 2.ledd. Politiet har ikke kapasitet til å forfølge ethvert straffbart forhold, selv om skyld er på det rene. Mangel på ressurser kan følgelig redusere muligheten til å iverksette etterforskning.⁵⁸¹ Begrenset ressurstilgang er nettopp et av hensynene som begrunner adgangen til å avgjøre bagatellmessige straffbare handlinger på en uformell måte.⁵⁸² Opportunitetsprinsippet behandles nærmere under punkt 5.2.4. I forlengelsen av dette, nevnes påtalemyndighetens generelle regler om prioritering og gjennomføring av etterforskningen, jf. påtaleinstruksen § 7-5, 3.ledd. De årlige mål- og prioriteringsrundskriv fra riksadvokaten for straffesaksområdet gir sentrale føringer for hvilke typer alvorlige lovbrudd som skal prioriteres, hvilket har betydning for spørsmålet om forfølgelse.⁵⁸³

Endelig kan påtalereglene begrense plikten til å forfølge antatt straffbare forhold. I følge straffeloven 1902 § 77, var alle straffbare forhold underlagt offentlig påtale, med mindre det motsatte var bestemt. Når det gjaldt legemsfornærmelser (nå kroppskrenkelses) fremgikk det av straffeloven 1902 § 228, 4.ledd, bokstav e at offentlig påtale ikke skulle finne sted uten fornærmedes begjæring, med mindre allmenne hensyn tilsa det.⁵⁸⁴

I tillegg til kravet om rimelig grunn for å iverksette etterforskning i straffeprosessloven § 224, er det for illeggelse av straffansvar krav om at det kan heves over enhver rimelig tvil at et straffebud er brutt, at det ikke foreligger straffrihetsgrunner, at gjerningspersonen har utvist tilstrekkelig skyld og er tilregnelig. Disse kravene er selvsagt styrende for så vel politiet, som for påtalemyndighetens og domstolens håndtering av saken.

Videre kommer en rekke ulike momenter av rettslig karakter som gjelder for påtalemyndighetens og domstolens behandling av spørsmålet om skyld og straff. For domstolens vedkommende er skjønnsutøvelsen til dels ulovfestet, eksempelvis hvordan bevis skal vurderes, og dels lovfestet gjennom anvisninger på hvilke momenter som skal tillegges vekt, eksempelvis omstendigheter som kan tillegges skjerpende eller formildende vekt ved straffutmålingsvurderingen, jf. straffeloven 1902 kapittel 5/straffeloven 2005 §§ 77 og 78. En uforbeholden tilståelse skal eksempelvis tillegges vekt ved straffutmålingen, jf. straffeloven 1902 § 59, 2.ledd/straffeloven 2005 § 78, bokstav f, 1.alternativ, og gjentakelse av straffbare forhold skal være straffskjerpende, jf. straffeloven 1902 § 61,

⁵⁷⁸ Kjelby, 2013, s. 174

⁵⁷⁹ Auglend, Mæland, 2016 s. 657 og Vale, 1995, s. 359

⁵⁸⁰ Myhrer, 2014, s. 95

⁵⁸¹ RA-3/1999, del III, punkt 1

⁵⁸² Vale, 1995, s. 363. Se også Auglend, Mæland, 2016, s. 657 flg. Se mer om ressurser som innvirkende på skjønnsutøvelsen nedenfor under punkt 5.3.4.3

⁵⁸³ Se eksempelvis RA-1/16

⁵⁸⁴ Se mer om dette nedenfor, under punkt 5.2.3. Selv om ordlyden er annerledes, er det ment at den nye bestemmelsen i straffeprosessloven skal videreføre straffeloven 1902 § 77, jf. Ot.prp nr. 90 (2003-2004), s. 486

1.ledd/straffeloven 2005 § 79, 1.ledd. Andre momenter kan følge dels av lov og dels av rettspraksis, eksempelvis hvilken vekt det skal legges vekt på at lovbryster er ung eller gammel, se straffeloven 1902 § 55/straffeloven 2005 §§ 33 og 80, bokstav i. De ulovfestede og lovfestede regler som er bestemmende for domstolens skjønnsmessige vurderinger, representerer grunnleggende føringer også for påtalemyndighetens håndhevings-skjønn.⁵⁸⁵ Hensynet til rettssikkerhet og helhet i straffeforfølgningssystemet, og mangelen på annen regulering, tilsier at regelverket også vil kunne være retningsgivende for politibetjentenes forutgående beslutning om å forfølge saken eller la det antatt straffbare forhold passere.⁵⁸⁶ Det empiriske materialet viser også at faktum relatert til en rekke av de momenter regelverket angir at påtalemyndighet og domstol skal ta hensyn til i sine vurderinger, avdekkes allerede under politibetjentenes første møte med antatt lovbryster. Følgelig går det en rød tråd fra politiets vurdering av anmeldelse og etterforskning, via påtalemyndighetens vurdering av påtalespørsmålet og videre til domstolens vurdering av straffeskyld og straffutmåling.

Regelverket som regulerer domstolens behandling av straffesaken åpner i betydelig grad for skjønn. Likeledes er lovens kriterier for når det er anledning for påtalemyndigheten til å unnlate eller begrense straffeforfølgning ubestemte og vage, og avgjørelsesetemaet er utpreget skjønnsmessig.⁵⁸⁷ Endelig gir regelverket som regulerer politiets håndtering av mulig straffbare forhold rom for skjønnsmessige vurderinger. Følgelig foretas det på alle trinn skjønnsmessige vurderinger knyttet til spørsmål vedrørende straffeforfølgelsen og ileggelse av straffansvar.

Nedenfor redegjøres det først for straffbarhetsvilkårene, dernest hva som ligger i rimelig grunn til forfølgelse, jf. straffeprosessloven § 224. Deretter redegjøres det for opportunitetsprinsippet, før andre momenter av rettslig relevans ved saklighetsvurderingen av forfølgelse presenteres.

Det empiriske materialet omfatter i all hovedsak mindre alvorlige lovbrudd, der politibetjentene alene står for innsamlingen av faktum uten påtalemyndighetens deltakelse.

5.2.2 Straffbarhetsvilkårene

Ingen kan dømmes uten etter lov eller straffes uten etter dom, jf. Grunnloven § 96, 1.ledd. Det samme fremgår av EMK artikkel 7 og 6. Hvorvidt et forhold er straffbart, reguleres av den alminnelige og spesielle strafferett. Et straffebed må være brutt, jf. Grunnloven § 96, 1.ledd og EMK artikkel 7 nr 1, det må ikke foreligge straffrihetsgrunner, jf. eksempelvis straffeloven 1902 §§ 47 og 48/straffeloven 2005 §§ 17 og 18, gjerningspersonen må ha utvist tilstrekkelig skyld, jf. straffeloven 1902 § 40/straffeloven 2005 § 21, samt vært tilregnelig på gjerningstidspunktet, jf. straffeloven 1902 §§ 44 og 46/straffeloven 2005 § 21.

5.2.3 Rimelig grunn til forfølgelse

Det fremgår av straffeprosessloven § 224 og påtaleinstruksen § 7-4 at etterforskning foretas når det som følge av anmeldelse eller andre omstendigheter er **rimelig grunn** til å undersøke om det foreligger et straffbart forhold som forfølges av det offentlige.

Normalt vil en anmeldelse gi rimelig grunn til å iverksette etterforskning, såfremt den beskriver et straffbart forhold som ikke er helt bagatellmessig, og den ikke bærer preg av å være motivert av

⁵⁸⁵ Kjelby, 2013, s. 83 (se mer om dette i hans kapittel 7)

⁵⁸⁶ Selv om det kan være forskjell på at det reageres overfor en adferd, og hvor strengt det reageres

⁵⁸⁷ Kjelby, 2013, s. 23

usaklige hensyn som sjikane, skadehensikt, hevn eller ønske om å bedre anmelders situasjon.⁵⁸⁸ Det empiriske materialet omhandler i all hovedsak situasjoner der det ikke foreligger anmeldelse, men det politibetjentene selv tar stilling til spørsmålet om forfølgelse. Det interessante for deres vurdering er følgelig om det foreligger «andre omstendigheter» som tilsier at forholdet bør forfølges.

Som nevnt følger det av opportunitetsprinsippet at det ikke foreligger plikt til å sette i gang etterforskning i alle tilfeller der det er rettslig adgang til det. Men det skal heller ikke stilles strenge krav for iverksettelse av et slikt tiltak.⁵⁸⁹ Påtalemyndigheten står her relativt fritt, og veiledende for den skjønnsmessige vurderingen av iverksettelse av etterforskning er momentene *sannsynlighet*, *proporsjonalitet* og *saklighet*.⁵⁹⁰ På bakgrunn av det ovenfor nevnte, anses disse momentene også å ha direkte relevans for politibetjentenes vurdering av forfølgelse.

Når det gjelder *sannsynlighet*,⁵⁹¹ skal det, naturlig nok, mindre til for å foreta etterforskning hvor det er sannsynlig at et straffbart forhold foreligger, enn hvor dette fremstår som en noe fjern mulighet.⁵⁹² Hvor stor sannsynligheten må være, vil særlig variere med hvor alvorlig det mulige straffbare forhold er, jf. proporsjonalitetsvurderingen.⁵⁹³ Jo mer alvorlig lovbrudd det kan være snakk om, desto lavere grad av sannsynlighet kan tåles før etterforskning iverksettes. Ved å stille visse krav til sannsynlighet skal vilkårlig forfølgning forhindres. Som del av de generelle kravene til objektivitet og saklighet stilles det gjerne også krav om at beslutningen må være basert på korrekte og fullstendige fakta, da inngrep ikke skal være preget av tilfældighet.⁵⁹⁴ Der det ikke foreligger anmeldelse, bør det for iverksettelse av etterforskning normalt sett foreligge opplysninger av en viss troverdighet om art og omfang av det straffbare forhold, samt når og hvor dette skal ha skjedd.⁵⁹⁵

Selv om bevissituasjonen normalt er svakere på det tidspunkt anmeldelse besluttet, eller etterforskning iverksettes, vil bevissthet om hva som kreves for tiltale og domfellelse være nødvendig for å kunne vurdere faktum i initialfasen (anmeldelsesfasen) og etterforskningsfasen, herunder hvilket potensiale for avdekking av faktum etterforskning kan gi, samt hvor langt etterforskningen skal drives. Derfor redegjøres det her kort for de beviskrav som gjelder for straffansvar.

Ved lovendringen 27.mai 2014 ble det tidligere ulovfestede prinsipp om at enhver har rett til å bli ansett som uskyldig inntil skyld er bevist etter loven, lovfestet i Grunnloven § 96, 2.ledd. Denne retten er også beskyttet gjennom EMK artikkel 6 nr 2 og FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter artikkel 14 nr 2. Bevisskjønnet vedrørende straffansvar er normert særlig gjennom uskyldpresumpsjonen og prinsippet om at enhver rimelig tvil skal komme den anklagede til gode. Foreligger det ikke en slik sikkerhet om straffansvar, skal vedkommende frifinnes – in dubio pro reo. Dette uttrykkes gjerne slik at påtalemyndigheten har bevisbyrden. Prinsippet gjelder i forhold til alle de fire straffbarhetsvilkårene.⁵⁹⁶ Reglene om beviskrav og bevisbedømmelse er styrende også for

⁵⁸⁸ RA-3/1999, del III, punkt 1

⁵⁸⁹ RA-3/1999, del III

⁵⁹⁰ Se RA-3/1999, del III, punkt 3

⁵⁹¹ For en omfattende utredning av bevisbedømmelse i praksis, se Kolflaath, 2013

⁵⁹² I tillegg kommer tiltak som har mer preg av å være undersøkelser for å se om det skal iverksettes etterforskning, se RA-3/1999, del II, punkt 4

⁵⁹³ RA-3/1999, del III, punkt 3. Se også Myhrer, 2001, s. 18

⁵⁹⁴ Myhrer, 2014, s. 102

⁵⁹⁵ RA-3/1999, del III, punkt 3

⁵⁹⁶ Andenæs, 2016, s. 103

påtalemyndighetens skjønnsmessige vurdering av tiltale. Det skal ikke reises sak med mindre påtalemyndigheten mener å kunne føre bevis for tiltaltes straffansvar.

For å avgjøre om beviset for skyld er ført, kan man teoretisk sett kan sondre mellom: 1) Hvor høy grad av sannsynlighet kreves til domfellelse, og 2) Hvor høy grad av sannsynlighet foreligger i dette tilfellet. Det første spørsmålet dreier seg om en tolkning av loven, mens det siste gjelder den konkrete bevisvurderingen. Imidlertid vil det i praksis kunne være vanskelig å holde de to tingene fra hverandre, slik at det vil være et helhetsskjønn over om det foreligger tilstrekkelig grunnlag for en fellende dom.⁵⁹⁷ Det første spørsmålet omhandler lovbundet skjønn, mens det siste handler om faktumskjønn.

Det er noe tvilsomt om domstolene lettere vil se bort fra bevistvil når det er snakk om bagatellmessige overtredelser, enn når det er snakk om alvorlige brudd på straffelovgivningen.⁵⁹⁸ Datamaterialet inneholder som nevnt hovedsakelig nettopp slike mindre alvorlige lovbrudd. Det kan imidlertid være grunn til å skille mellom etterforskningsmaterialets overbevisningskraft og robusthet. For å utferdige tiltale, og idømme straff, må henholdsvis påtalemyndigheten og domstolen være overbevist om at tiltalte er riktig gjerningsperson og har gjort det som fremkommer av tiltalebeslutningen. Men kravene kan differensieres når det gjelder vurderingen av hvorvidt det finnes alternative forklaringer som kan komme til å rokke ved denne overbevisningen. Ved de mindre alvorlige lovbrudd kan det være grunn til ikke å undersøke alternative forklaringer med mindre det kommer opp opplysninger i den retning. Det kan ikke være slik at eksempelvis påtalejuristen ikke føler seg overbevist ved utferdigelsen av såkalte «skrankeforelegg», det vil si forelegg utferdiget alene på grunnlag av rapport fra en politibetjent som skal ha observert aktuelt forhold, slik påtaleinstruksen § 7-5, 4.ledd gir anledning til.⁵⁹⁹

I momentet *proporsjonalitet*, ligger at forholdet må være så alvorlig at det bærer en etterforskningsinnsats. Jo mer alvorlig lovbrudd det er snakk om, desto større grunn til etterforskning.⁶⁰⁰ Anledningen til å unnlate forfølgning i kraft av det opportunitetsforankrede skjønn begrenses følgelig av lovbruddets alvorlighet.

Gjennom å gjøre visse handlinger (eller unnlater) straffbare, beskyttes bestemte interesser, som liv og helse, materielle og immaterielle verdier. Til grunn for straffeloven 2005 ligger blant annet skadefølgeprinsippet, hvilket innebærer at adferd bare bør gjøres straffbar om den fører til skade eller fare for skade på interesser som bør vernes av samfunnet.⁶⁰¹ Et sentralt element i påtalemyndighetens (og politiets) skjønnsutøvelse, blir følgelig om et antatt straffbart forhold har voldt skade eller fare.⁶⁰² Gjennom strafferammen i straffebudet uttrykkes forholdets alvorlighet.⁶⁰³ Forskjellige hensyn ligger til grunn ved fastsettelsen av strafferammen. Enten kan den avskrekkende og holdningsskapende være dominerende (allmennprevensjon), eller hvor grov og samfunnsmessig

⁵⁹⁷ Andenæs, 2009, s. 161

⁵⁹⁸ Andenæs, 2009, s. 161 heller i retning av at det kreves høyere grad av visshet for domfellelse for drap enn en trafikkforseelse, mens Strandbakken, 2003, s. 382, synes å legge til grunn at beviskravet er det samme

⁵⁹⁹ Myhrer, 2015 (2), s. 56-63

⁶⁰⁰ RA-3/1999, del III, punkt 1

⁶⁰¹ Ot.prp. 90 (2003-2004), punkt 7.5.1

⁶⁰² Kjelby, 2013, s. 281

⁶⁰³ Se om det alminnelige nivå for straffutmåling i Andenæs, 2016, s. 484 flg.

forkastelig gjerningen vurderes å være.⁶⁰⁴ Strafferammen i straffebud som beskytter liv og helse, har til dels høyere strafferamme enn straffebud som beskytter materielle og immaterielle verdier.⁶⁰⁵ Samfunnsordenen og enkeltpersoners liv anses som mest beskyttelsesverdige (nivå 1), deretter kommer det felles livsgrunnlag (miljøet) og enkeltpersoners fysiske integritet (nivå 2), og så enkeltpersoners psykiske integritet eller økonomiske interesser (nivå 3).⁶⁰⁶

Lovbruddets alvorlighet er det mest sentrale straffutmålingsmoment. Både allmennpreventive hensyn og hensynet til et rimelig forhold mellom lovbrudd og straff tilsier at skadens størrelse eller omfanget av den forbryterske virksomhet må virke inn på graderingen av straff.⁶⁰⁷ Det tas det hensyn til hvilket gode som er krenket med hvilke konsekvenser, eventuelt hvilken fare som har oppstått.⁶⁰⁸ I det empiriske materialet inngår en del situasjoner der det oppstår fare, og det er flere straffebud som rammer den som fremkaller en fare (se eksempelvis vegtrafikkloven §§ 31 jf. 3, 1.ledd og 6, 1.ledd). Farepotensialet kan også etter loven medføre skjerpet straff, jf. eksempelvis straffeloven 1902 § 232/straffeloven 2005 § 272, 1.ledd bokstav f.

I momentet *saklighet*, ligger at det ikke kan tas utenforliggende hensyn. Det sikre utgangspunkt ved tolkningen av bestemmelser som tildeler offentlig myndighet, er at denne skal utøves på vegne av fellesskapet, ikke med henblikk på tjenestemannens eller andres interesser.⁶⁰⁹ Man kan eksempelvis ikke kan skjele hen til personens status eller posisjon, eller la politiske motiv eller ønske om å ramme motstandere eller kritikere virke inn på avgjørelsen. Dette gjelder både ved forfølgelse, og ved unnlattelse av det.⁶¹⁰ Personlige motsetningsforhold, ønske om å straffe eller hevne, eller vennskap og slektskap kan følgelig ikke virke inn på avgjørelsen. Som nevnt flere ganger tidligere skal politiet opptre objektivt, og kan ikke la noen form for diskriminering virke styrende på vurderingen om forfølgelse.⁶¹¹

I tillegg til det generelle kravet om at politiet skal opptre upartisk og saklig, jf. politiloven § 6, 3.ledd, viser kravet til objektivitet seg i straffeprosessloven § 226, 3.ledd, hvor det fremgår at der etterforskningen rettes mot en bestemt mistenkt, skal etterforskningen søke å klarlegge både det som taler mot, og til fordel for, mistenkte. Manglende objektivitet kan representere et brudd på EMK artikkel 6 om rettfærdig rettergang og retten til å bli ansett som uskyldig inntil skyld er bevist etter loven. Dette kravet om upartiskhet peker mest i retning av hva som er formålet, eller motivasjonen, med inngrepet. Det er sammenheng og overlapping mellom objektivitet og saklighet, men det generelle kravet om saklighet er avgjørende for hvilke hensyn det kan legges vekt på.⁶¹² Det kan altså ikke være vilkårlig hva politiet tar tak i, herunder anmelder, etterforsker eller forfølger på annet vis.

⁶⁰⁴ Andenæs, 2016, s. 76

⁶⁰⁵ Se eksempelvis straffeloven 1902 §§ 228 og 229/straffeloven 2005 §§ 271 – 273 sammenlignet med straffeloven 1902 §§ 257 og 391a/straffeloven 2005 §§ 321/323, straffeloven 1902 § 350/straffeloven 2005 § 181, vegtrafikkloven § 31

⁶⁰⁶ Ot.prp. nr.90 (2003-2004), punkt 11.3.2

⁶⁰⁷ Andenæs, 2016, s. 489

⁶⁰⁸ Andenæs, 2016, s. 491, jf. Rt. 1958 s. 100

⁶⁰⁹ Eckhoff, Smith, 2014, s. 389-390

⁶¹⁰ RA-3/1999, del III, punkt 3

⁶¹¹ Myhrer, Norsk lovkommentar, note 9 til politiloven § 6, siste hovedrevisjon 1.11.13

⁶¹² Myhrer, 2014, s. 101

Utenforliggende hensyn, vilkårlighet og usaklig forskjellsbehandling vil kunne anses som myndighetsmisbruk, i tillegg til unødig bruk av ressurser.

I forlengelsen av kravet til objektivitet, vises det til habilitetsreglene i forvaltningsloven § 6 og straffeprosessloven § 60, som gjelder for handlinger av henholdsvis polisier og straffeprosessuell karakter. Det er ikke klare tilfeller av inhabilitet i det empiriske materialet, men bestemmelsene kan gi veiledning også for tilfeller i gråsonen, eller nærmer seg slik.⁶¹³

Når det gjelder formuleringen i straffeprosessloven § 224 «som forfølges av det offentlige», så fremgikk det av straffeloven 1902 § 77 at straffbare handlinger var undergitt offentlig påtale, med mindre det motsatte var bestemt. Ved innføringen av straffeloven av 2005, ble reglene om påtale overført til straffeprosessloven § 62 a. I bestemmelsens 2.ledd heter det at påtale kan unnlates der lovbruddet har en strafferamme på 2 år eller lavere, og allmenne hensyn ikke tilsier påtale. Dette representerer en betydelig utvidelse av påtalemyndighetens kompetanse, da omkring 80 % av den anmeldte kriminaliteten er av en art hvor strafferammen er 2 år eller lavere.⁶¹⁴ På den annen side reduseres betydningen av skjønnet når presumpsjonen er at straffeforfølgning skal skje.⁶¹⁵ Det er unnlattelsen som krever særlig begrunnelse.⁶¹⁶ Ved vurderingen av om allmenne hensyn foreligger, skal det blant annet legges vekt på overtredelsens grovhet, hensynet til den alminnelige lovlydighet og om den fornærmede, en annen som har lidt skade ved overtredelsen eller vedkommende berørte myndighet ønsker påtale, jf. straffeprosessloven § 62 a, 2.ledd, 2.setning. Oppregningen er ikke uttømmende, og det er grunn til å fremheve hensynet til likebehandling, subsidiaritet (forholdet til andre sanksjoner), prioritets-, kapasitets- og prosessøkonomiske hensyn, samt bevis- og oppklaringshensyn ved fortolkningen.⁶¹⁷ Bestemmelsen regulerer påtalemyndighetens anledning til å unnlate påtale. Det er ikke noe som tyder på at lovendringen innebærer noen endring i politibetjentenes oppportunitetsforankrede skjønn tilknyttet lovbrudd som kan falle inn under kategorien «bagatellmessige forseelser». Alle de lovbrudd som er omhandlet i det empiriske materialet, er undergitt offentlig påtale, eller det er anledning til offentlig påtale der allmenne hensyn tilsier slik.⁶¹⁸

De veiledende momentene sannsynlighet, proporsjonalitet og saklighet svarer til de generelle politirettslige krav om nødvendighet og forholdsmessighet, samt de generelle forvaltningsrettslige

⁶¹³ Formålet med habilitetsreglene er nettopp er å sikre objektivitet og saklighet i tjenesteutøvelsen. Inhabilitet foreligger der det er en bestemt forbindelse mellom aktuell politibetjent og part i saken, samt der det på annet vis foreligger særegne forhold som er egnet til å svekke tilliten til politibetjentens upartiskhet. Ved vurderingen av habilitet skal det blant annet legges vekt på om avgjørelsen kan innebære særlig fordel, tap eller ulempe for ham selv eller noen han har nær personlig tilknytning til. Nære vennskap og klare uvennskap kan lede til inhabilitet, jf. Eckhoff, Smith, 2014, s. 211. I nær personlig tilknytning ligger tilknytning av samme kvalitet som de tilknytningsformer som er nevnt i bestemmelsens 1.ledd, det vil si partsposisjon, slektskap, svogerskap, ekteskap, forlovelse, fosterskap, verge, fullmektig eller rolle i diverse selskap, foreninger ol

⁶¹⁴ Kjelby, 2013, s. 24

⁶¹⁵ Ot.prp. nr.90 (2003-2004), s. 63

⁶¹⁶ Ot.prp. nr. 90 (2003-2004), s. 486

⁶¹⁷ Kjelby, 2013, s. 26

⁶¹⁸ Det empiriske materialet omhandler i all hovedsak forhold som kan rammes av politiloven §§ 30 jf. 5, straffeloven 1902 §§ 350, 333, 326, 127, 128, 228/straffeloven 2005 §§ 181, 162, 156, 155, 271, alkoholloven §§ 10-1 jf. 8-9 nr. 5, legemiddeloven §§ 31 jf. 24, vegtrafikkloven §§ 31 jf. 3-6, 22 og politiloven §§ 30 nr. 4, jf. 14, 1.ledd nr. 1, jf. lokale politivedtekter (urinerings på offentlig sted)

krav om objektivitet, saklighet og likhet. I tillegg til skadefølgeprinsippet, ligger prinsippene om subsidiaritet og hensiktsmessighet til grunn for straffeloven 2005. I dette ligger at straff bare bør brukes der andre reaksjoner eller sanksjoner ikke finnes eller åpenbart ikke vil være tilstrekkelige, samt der nyttevirkningene klart er større enn skadevirkningene.⁶¹⁹

Når det gjelder likhetsprinsippets betydning for spørsmålet om forfølgelse, må vurderingen av hvorvidt et straffbart forhold foreligger, prinsipielt avgjøres for den enkelte tiltaltes vedkommende på grunnlag av hans eget forhold. Dette uten hensyn til hvorvidt andre i en tilsvarende situasjon også er blitt straffet. For at rettsapparatet overhodet skal kunne virke, må dette gjelde som en generell regel, jf. Rt. 1976, s. 652.

For ytterligere å utdype hva som ligger i saklighetsvurderingen, gjennomgås en del momenter av rettslig relevans for saklighetsvurderingen av forfølgelse, skyld og straff nedenfor, under punkt 5.2.5.

5.2.4 Oppportunitetsprinsippet

Hvorvidt et antatt straffbart forhold skal forfølges er ikke direkte regulert. Spørsmålet om å iverksette etterforskning blir en hypotetisk vurdering av om, og i hvilken grad, straffbarhetsvilkårene vil avdekkes gjennom etterforskningen, basert på et begrenset skjønnsfaktum. Videre er det spørsmål om påtalemyndigheten, når avgjørelsen tas, kan se konturene av et straffbart forhold av slik alvorlig karakter at det av preventive grunner bør reageres.⁶²⁰

Som ovenfor nevnt har påtalemyndigheten rett til å unnlate straffeforfølgning dersom den finner at det er den beste løsning, jf. det ulovfestede oppportunitetsprinsipp. Motsetningen er legalitetsprinsippet, slik det forstås straffeprosessuelt, som tilsier at påtalemyndigheten har plikt til å reise tiltale hvis den finner bevis for siktedes skyld. I Norge går loven lenger i å gjennomføre et oppportunitetsprinsipp enn i de fleste andre land.⁶²¹ Gjennom oppportunitetsprinsippet har påtalemyndigheten i større eller mindre grad adgang til å utøve et skjønn over hensiktsmessigheten og rimeligheten av å iverksette straffeforfølgning, og til å unnlate dette, selv om de rettslige og faktiske forutsetninger er til stede.⁶²² Oppportunitetsprinsippet fremmer først og fremst grunnkravet om at tjenesteutøvelsen skal være hensynsfull.⁶²³ Vurderingen av hvorvidt straffeforfølgning bør iverksettes, kan omtales som et håndhevings-skjønn som er mer eller mindre normbundet. Skjønnsstemaet er forankret i en hensiktsmessighetsvurdering knyttet til om det er behov for etterforskning og videre påtale.⁶²⁴ Politibetjentenes anledning til å utøve skjønn vedrørende spørsmålet om forfølgelse kan likeledes betraktes som et hensiktsmessighetsskjønn innenfor en rettslig ramme.

En lovfestet adgang til å unnlate påtale til tross for at straffeskyld anses bevist, fremgår av straffeprosessloven § 69 åpner for at påtale kan unnlates. Vilkåret er at særlige forhold foreligger slik at påtalemyndigheten etter en samlet vurdering finner at overveiende grunner taler for ikke å påtale handlingen. Dette uttrykkes gjerne slik at det ikke foreligger noen påtaleplikt, men at

⁶¹⁹ Innst.O.nr.72 (2004-2005), punkt 6.1.4, Ot.prp. nr.90 (2003-2004), punkt 7.5.1

⁶²⁰ Kjelby, 2013, s. 89

⁶²¹ Andenæs, 2009, s. 364-365. Det kan riktignok være straffbart å unnlate forfølgelse, jf. straffeloven 1902 § 324/straffeloven 2005 § 171

⁶²² Kjelby, 2013, s. 30

⁶²³ Myhrer, 2014, s. 96

⁶²⁴ Kjelby, 2013, s. 29-30

påtalemyndigheten har en rett til å unnlate strafforfølgning hvis den finner at det er den beste løsning.⁶²⁵ Det er spesielt denne bestemmelsen det tenkes på når det snakkes om opportunitetsprinsippet.⁶²⁶

Loven gir ikke noen begrensning i forhold til arten av lovbrudd som kan avgjøres ved påtaleunnlatelse. Likevel er det sjelden at det blir påtaleunnlatelse ved alvorlige forbrytelser. Påtaleunnlatelser gjelder i stor grad tyveri, naskeri og andre mindre formueskrenkelser, samt hæververk og mindre alvorlige sedelighetsforbrytelser.⁶²⁷ Typisk er også at handlingen er bagatellmessig.⁶²⁸

Det er heller ikke noen begrensninger i loven når det gjelder hvilke hensyn som kan tas ved vurderingen av påtaleunnlatelse. Bestemmelsen anses å gi uttrykk for at det må bero på en avveining av kryssende hensyn om samfunnet skal gjøre bruk av straff.⁶²⁹ Av relevans i denne sammenhengen er at det ved vurderingen blant annet kan legges vekt på gjerningspersonens høye eller unge alder, hans særlige sinnstilstand, og omkostninger ved forfølgningen.⁶³⁰ Utgangspunktet er at påtale skal reises, jf. formuleringen «særlige hensyn» for unnlatelse. Slike særlige forhold kan være at det man oppnår ved å få den skyldige straffedømt ikke står i forhold til hva det vil koste for ham og for samfunnet.⁶³¹ Straff kan eksempelvis virke urettferdig eller inhumant. Hensiktsmessighetshensyn kan også være avgjørende.⁶³² Dette svarer til de generelle politirettslige prinsipp om nødvendighet, herunder valg av det lempeligste middel som anses tilstrekkelig og hensiktsmessig, og forholdsmessighet, jf. politiloven § 6, 2.ledd.

For å kunne gi en påtaleunnlatelse etter denne bestemmelsen, er det en viktig forutsetning at det er konstatert skyld. I dette ligger at påtalemyndigheten må mene at bevisene er så sterke at det ville ha blitt domfellelse. Straffebudet skal være brutt, det skal ikke foreligge straffrihetsgrunner, gjerningspersonen skal ha utvist tilstrekkelig skyld og vedkommende skal være tilregnelig. Foreligger det ikke en slik sikkerhet, skal det ikke reises påtale og det er heller ikke anledning til påtaleunnlatelse.

Påtaleunnlatelse kan gis på den betingelse at vedkommende i en prøvetid ikke gjør seg skyldig i noen ny straffbar handling, jf. straffeprosessloven § 69, 2.ledd jf. 1.ledd. Det store flertall av påtaleunnlatelse knytter seg til mindre graverende forhold, og de individuelle grunner til å unnlate påtale må være sterkere desto mer alvorlig lovbrudd det er snakk om.⁶³³

Det kan også gis påtaleunnlatelse på visse vilkår, jf. bestemmelsens 3.ledd, men ingen av disse anses aktuelle i denne sammenhengen. I mindre skala vil en advarsel om anmeldelse ved gjentakelse på samme måte kunne virke som hinder for at vedkommende begår lovbrudd på nytt. Også straffeprosessloven § 70 åpner for å unnlate påtale der reglene for sammenstøt av flere forbrytelser

⁶²⁵ Andenæs, 2009, s. 364-365

⁶²⁶ Andenæs, 2016, s. 520-521

⁶²⁷ Andenæs, 2016, s. 521

⁶²⁸ RA-6/1989, del III punkt 2

⁶²⁹ Andenæs, 2016 s. 77-78

⁶³⁰ Andenæs, 2016, s. 521

⁶³¹ Andenæs, 2016, s. 521

⁶³² Andenæs, 2016, s. 78

⁶³³ RA-6/1989, punkt III

eller forseelser medfører at ingen, eller bare ubetydelig straff, vil komme til anvendelse. Bestemmelsen har sitt grunnlag i prosessøkonomiske hensyn.⁶³⁴

Som ovenfor nevnt gjelder det også et opportunitetsprinsipp for polititjenesten generelt. Det anses som sikker sedvanerett at politiet ikke har noen ubetinget plikt til å anmelde mindre alvorlige lovbrudd. Straffelovkommisjonen uttaler at kompetansen bør være innskrenket til småsaker der behovet for å straffe åpenbart ikke er tilstede, men en foreslått lovregulering om at bagatellmessige saker kan avgjøres av politiet ved en advarsel på stedet der det finnes rimelig, ble ikke vedtatt.⁶³⁵ Dette ble tidligere omtalt som «bagatellmessige forseelser»,⁶³⁶ men ved straffeloven av 2005 er skillet mellom forseelser og forbrytelser opphevet. Dette antas ikke å medføre noen realitetsendring i politibetjentenes anledning til å unnlate forfølgelse. Politibetjentene kan etter forholdene avgjøre slike mindre alvorlige lovbrudd, primært ufarlige formalovertredelser, med en uformell advarsel,⁶³⁷ ofte kalt «muntlig»⁶³⁸ av politibetjentene selv, eller «OPS-saker» (oppgjort på stedet). Som eksempel kan nevnes mindre ordensforstyrrelser eller mindre overtredelser av vegtrafikklovgivningen. En slik praksis kan anses å være forutsatt i politiloven § 6, der advarsel regnes opp som et av de midler politiet kan bruke.⁶³⁹ En advarsel representerer en rask reaksjon på et antatt straffbart forhold, hvilket kan være effektivt ressursparende for rettsapparatet. En uformell advarsel kan ses som et forebyggende tiltak, et selvstendig reaksjonsmiddel, og som et forhåndsvarsel om at strengere tiltak vil bli iverksatt ved gjentakelse. Betraktet som reaksjon, er advarselen en kombinasjon av formaning eller tilrettevisning og et påbud om å stanse den ulovlige virksomheten.⁶⁴⁰ At politibetjenter kan gjøre dette, betraktes som en praktisk og nødvendig forlengelse av opportunitetsprinsippet som gjelder for påtalemyndigheten.⁶⁴¹ Spesielt ved tilfeller av bagatellmessige og unnskyldelige formalovertredelser som en politibetjent blir oppmerksom på, bør avgjørelsen kunne være tilrettevisning og advarsel på stedet.⁶⁴²

Politiets håndtering av saken på stedet uten anmeldelse og oppretting av straffesak (OPS) kan anses å være i en gråsoner mellom polisier kompetanse og påtalekompetanse. I realiteten utøves en form for delegert myndighet til å trekke den nedre grensen for etterforskning, der avgjørelsen beror på et skjønn hvis kriterier er tilsvarende påtalemyndighetens håndhevingsskjønn.⁶⁴³ Å klarlegge hvordan skjønn vedrørende forfølgelse kan utøves, er som nevnt et formål med dette kapitlet. Ved å benytte seg av sin diskresjonære myndighet til ikke å forfølge antatt straffbare forhold, foretar politibetjenten en siling av inntaket til etterforskningen. Politibetjentens unnlattelse av å rapportere et lovbrudd medfører at det faktisk og praktisk ikke blir noen forfølgning.⁶⁴⁴

⁶³⁴ Andenæs, 2016, s. 523-524

⁶³⁵ Straffelovkommisjonen, delutredning I 1983, s. 111, og kommisjonens lovutkast fra henholdsvis 1992 og 2002

⁶³⁶ Auglend, Mæland, 2016, s. 657

⁶³⁷ Auglend, Mæland, 2016, s. 657

⁶³⁸ I tillegg til å bruke «muntlig» om det å la forholdet passere med en advarsel, brukte noen av politibetjentene betegnelsen «å skrive på» om det å anmelde et forhold

⁶³⁹ Andenæs, 2009, s. 252

⁶⁴⁰ Auglend, Mæland, 2016, s. 619

⁶⁴¹ Dette kan for øvrig ses på som en variant av det negative legalitetsprinsipp, se Bratholm, 1971, s. 87-88

⁶⁴² Auglend, Mæland, 2016, s. 752

⁶⁴³ Kjelby, 2013, s. 72-73

⁶⁴⁴ Andenæs, 2009, s. 366

For å avklare politibetjentenes kompetanse til å unnlate forfølgning, må det avdekkes hva som ligger i det tidligere omtalte begrepet «bagatellmessig forseelse». I straffeloven av 1902 var en forseelse for det første forhold som var nevnt i lovens del 3, jf. straffeloven 1902 § 2, 2.ledd. Aktuelle straffebud i denne sammenhengen er hindring eller sjikanering av offentlig tjenestemann, jf. straffeloven 1902 § 326, unnlatelse eller nektelse av å oppgi personalia til politiet, jf. straffeloven 1902 § 333, forstyrrelse av alminnelig fred og orden, jf. straffeloven 1902 § 350, bruk av annen persons identitetsbevis, jf. straffeloven 1902 § 372, 2.ledd og overlevering av eget identitetsbevis til en annen, jf. straffeloven 1902 § 372, 3.ledd. Dette betyr at såkalt bagatellmessige overtredelser av denne karakter faller inn under det opportunitetsforankrede skjønn.

Selv om samtlige lovbrudd som inngår i datamaterialet omfattes av straffeloven 1902, nevnes det likevel kort at strafferammen er opprettholdt i straffeloven av 2005 vedrørende hindring eller sjikanering av offentlig tjenestemann. Straffen for unnlatelse eller nektelse av å oppgi personalia til politiet er redusert fra bøter eller fengsel inntil 3 måneder til bøter. For ordensforstyrrelser er den øvre strafferammen økt fra 2 til 6 måneder fengsel, jf. straffeloven 2005 § 181. For bruk av andres identitetsbevis, er den øvre strafferamme økt fra fengsel i 5 måneder til 2, jf. straffeloven 2005 § 202. Straffeskjerpelsen omfatter tilfeller der vedkommende uberettiget sette seg i besittelse av andres identitetsbevis.⁶⁴⁵ Datainnsamlingen omfatter kun tilfeller der vedkommende har fått overlevert identitetsbeviset fra rette innehaver, jf. straffeloven 1902 § 372, 2.ledd. Endelig er den øvre ramme for å overlate sitt identitetsbevis til noen andre, der vedkommende vet eller bør forstå at det vil bli brukt ulovlig, økt fra 3 til 6 måneder fengsel, jf. straffeloven 2005 § 366. Nedre strafferamme for alle disse lovbruddene er fremdeles bøter.

Videre fremkom det av straffeloven 1902 § 2, 1.ledd at straffebud med strafferamme under 3 måneder fengsel, falt inn under kategorien forseelse. Aktuelle forhold i denne sammenhengen er nektelse av å etterkomme politiets pålegg, jf. politiloven §§ 30 jf. 5 og urinerings på offentlig sted, jf. politiloven § 30, nr 4 jf. 14, 1.ledd nr 1, jf. politivedtekter fastsatt for den enkelte kommune.

Endelig kunne loven selv angi at brudd på den ble ansett som en forseelse, jf. straffeloven 1902 § 2, 2.ledd. Drikking av alkohol på offentlig sted og overtredelser av vegtrafikklovgivningen ble eksempelvis angitt som forseelser før endringer i forbindelse med straffeloven av 2005, jf. henholdsvis dagjeldende alkohollov § 10-1, 5.ledd og dagjeldende vegtrafikklov § 31, 1.ledd. Strafferammen for brudd på disse lovene er ikke endret ved ikrafttreddelsen av straffeloven 2005 (henholdsvis bøter eller fengsel inntil 6 måneder, og bøter eller fengsel inntil 1 år). På bakgrunn av den tidligere betegnelse forseelse, kan bagatellmessige overtredelser av disse lovene anses å falle inn under det opportunitetsforankrede skjønn.

Overtredelser av legemiddeloven var ikke betegnet som forseelser. Strafferammen for bruk og besittelse av narkotika, er bøter eller fengsel inntil 6 måneder, eller begge deler, jf. legemiddeloven §§ 31 jf. 24. Ettersom det er lovbrudd som tidligere ble betegnet som forseelser, som har en strafferamme på 6 måneder fengsel, kan brudd på legemiddeloven anses å ligge helt på grensen av det som i bagatellmessig form kan anses å falle inn under det opportunitetsforankrede skjønn. Det som taler for å la slike lovbrudd av bagatellmessig karakter komme unn under kategorien, er at forskjellen fra lovbrudd som er i kategorien kun er at det kan gis bøter i tillegg til 6 måneder fengsel.

⁶⁴⁵ Se Ot.prp. nr. 22 (2008-2009), punkt 2.9.6

Dette som taler mot, er at det nettopp i straffeforfølgningssammenheng går et skille her, jf. vilkåret om høyere straff enn fengsel i 6 måneder for pågrepelse, jf. straffeprosessloven § 171.

Mulige lovbrudd som inngår i det empiriske materialet, som i straffeloven 1902 ble omtalt som forbrytelser, er vold, jf. straffeloven 1902 §§228 flg./straffeloven 2005 §§ 271 flg, trusler, jf. straffeloven 1902 § 227/straffeloven 2005 § 263, vold og trusler mot offentlige tjenestemenn, jf. straffeloven 1902 §§ 127 og 128/straffeloven 2005 § 155.

Dernest kan det ved vurderingen av hvorvidt lovbruddet er bagatellmessig, legges det vekt på om lovbruddet ser ut til å være resultat av en unnskyldelig, nærmest hendelig, forglemmelse, misforståelse eller uoppmerksomhet.⁶⁴⁶ Ovenfor knyttes det bagatellmessige til lovbruddets art og strafferamme. Her knyttes det bagatellmessige til graden av bebreidelse, altså en vurdering av hvilken skyld gjerningspersonen har opptrådt med. Det kan forstås slik at jo større skyld vedkommende har utvist, eksempelvis i form av grov uaktsomhet eller forsett, desto mindre grunn er det til å unnlate å forfølge forholdet. Dette kan ses i sammenheng med den preventive funksjon straffen er ment å ha. Når en adferd belegges med straff, er det fordi lovgiver anser adferden som uønsket. Skal straff virke preventivt, er det klart at jo mer bevisst vedkommende er på sin adferd, desto større grunn er det til at den ledsages av en reaksjon.

Konsekvensen av at lovbruddet ikke anses som bagatellmessig, er følgelig at beslutningen om å unnlate straffeforfølgelse ikke tilligger politibetjenter, men påtalemyndigheten.

5.2.5 Andre momenter av rettslig relevans ved saklighetsvurderingen av forfølgelse

5.2.5.1 Innledning

Ovenfor er det redegjort for momentene sannsynlighet, proporsjonalitet og saklighet i forbindelse med redegjørelsen for hva som ligger i kravet om «rimelig grunn» til å iverksette etterforskning i straffeprosessloven § 224. Sannsynligheten for at det er begått et straffbart forhold og alvorligheten av det eventuelle lovbrudd er av betydning også for den videre behandling av saken, herunder påtalemyndighetens vurdering av tiltale og domstolens vurdering av skyld og straff. Hvor stor sannsynlighet det er for at et straffbart forhold er begått, er avgjørende for skyldspørsmålet. Hvor alvorlig lovbrudd det er snakk om, er avgjørende for spørsmålet om straffutmåling. Det skal være et rimelig forhold mellom lovbrudd og den straff vedkommende får.

Også kravet til saklighet gjelder for den videre behandling av saken. Ovenfor er nevnt momenter som kan tillegges vekt ved vurderingen av påtaleunnlattelse, og det finnes andre rettslige rammer for hva påtalemyndigheten og domstolen kan tillegge vekt henholdsvis ved vurderingen av tiltale, skyld og straff. Som nevnt er det empiriske materialet styrende for hvilket regelverk som trekkes inn som teorigrunnlag for analysen av politibetjentenes praksis. Et utvalg relevante bestemmelser gjennomgås her, da de kan danne et teoretisk grunnlag for en saklighetsvurdering av de momenter politibetjentene kan tillegge vekt ved deres vurdering av forfølgelse. Noen av momentene har relevans for både spørsmålet om straffeskyld og straffutmåling, mens andre momenter bare har relevans for ett av spørsmålene. Det fremgår under hvert enkelt moment hvilket av disse spørsmålene det har relevans for.

⁶⁴⁶ Politilovutredningen, 1991, s. 110

De bestemmelser som gjennomgår her, systemiseres etter forhold som har å gjøre med situasjonen for det aktuelle lovbrudd, personen som skal ha begått dette, og forhold ved politiet. Dette fordi de momenter politibetjentene kan tillegge vekt ved vurderingen av forfølgelse, kan systemiseres etter en slik inndeling.

5.2.5.2 Momenter tilknyttet situasjonen

Det er flere situasjonstilknyttede momenter av relevans ved spørsmålet om forfølgelse, skyld og straff. Tre slike momenter er sannsynligheten for at et straffbart forhold har funnet sted, alvorligheten av dette og forholdsmessigheten mellom forfølgelse og det man kan oppnå ved slik, jf. momentet proporsjonalitet. Disse er behandlet ovenfor, under redegjørelsen for kravet om rimelig grunn til etterforskning i straffeprosessloven § 224.⁶⁴⁷ Her redegjøres for et annet situasjonstilknyttet moment relevant ved vurderingen av forfølgelse og straff, nemlig allmennpreventive hensyn.

Et hovedformål med straff er å hindre at lovbrudd skjer. Gjennom lovgivningen synliggjøres for befolkningen hvilken adferd som er straffebelagt. Der borgerne, på grunn av straffetrusselen og erfaring med at lovbrøtere straffes, avholder seg fra slik adferd, oppnås det som kalles allmennpreventiv virkning.⁶⁴⁸ **Allmennprevensjon** ligger til grunn for straffelovgivningen, og er også et sentralt straffutmålingsmoment. En sentral oppgave for politiet er som nevnt å forebygge lovbrudd, jf. politiloven § 2, 1.ledd nr 2, 7, 1.ledd nr 3 og politiinstruksen § 10-1, 1.ledd. Et formål med anmeldelse og etterforskning er å forebygge straffbare handlinger, jf. straffeprosessloven § 226, 1.ledd bokstav c. Allmennprevensjon gjør seg normalt sterkest gjeldende ved de grovere lovovertrедelser,⁶⁴⁹ og ved de mindre alvorlige overtrедelser kan det oppstå en konflikt mellom allmennprevensjon og humanitet – et ønske om ikke å ramme lovbrøteren hardere enn nødvendig. Dette kan eksempelvis lede til at den skyldige får påtaleunntatelse eller betinget dom, kanskje flere ganger.⁶⁵⁰

5.2.5.3 Momenter tilknyttet personen

Det er en rekke persontilknyttede momenter som er av betydning ved vurderingen av forfølgelse, skyld og straff. De momenter som er av interesse i denne sammenhengen, er relevansen av hvorvidt gjerningspersonen samarbeider med politiet, om han eller hun har gjenopprettet følgene av sin adferd, hvilken skyld han eller hun har utvist, vedkommendes alder, ruspåvirkning, psykiske tilstand og straffehistorikk, herunder det å forhindre gjentakelse (individualpreventive hensyn), samt om vedkommende kan gi tips som kan oppklare andre straffbare forhold. Videre er det av relevans å se på hvilke konsekvenser straff kan få for vedkommende.

En gjerningsperson kan **samarbeide med politiet**, blant annet ved å forklare seg sannferdig og fullstendig, avgi en uforbeholden tilståelse samt komme med opplysninger av betydning for forfølgelsen av andre skyldige.

⁶⁴⁷ Momentet proporsjonalitet kan også knyttes til forhold ved personen, eksempelvis slik at påtale kan unntales der det vil koste lovbrøter for mye. Endelig kan proporsjonalitet knyttes til forhold ved politiet, eksempelvis slik at ressurstilgangen inngår i vurderingen av om forholdet bærer en etterforskningsinnsats

⁶⁴⁸ Se om straffens allmennpreventive virkning i Andenæs, 2016, s. 81 flg.. Allmennprevensjonens avskrekkende virkning gjør seg bare gjeldende overfor de som kjenner straffebudet og regner med at det er en risiko for oppdagelse og straff, jf. Andenæs, 2016, s. 84

⁶⁴⁹ Andenæs, 2016, s. 506

⁶⁵⁰ Andenæs, 2016, s. 97

At en lovbrøyer *forklarer seg sannferdig og fullstendig* vil normalt ha betydning for avdekkingen av det straffbare forhold. Der personen kommer med en *uforbeholden tilståelse*, skal dette tillegges vekt ved straffutmålingen, jf. straffeloven § 59, 2.ledd/ straffeloven 2005 §§ 78 bokstav f, 1. alternativ, 80 a nr 2. Straffen kan nedsettes under det bestemte lavmål, og til en mildere straffart.⁶⁵¹ Bestemmelsen gjelder for alle typer straffbare forhold. Men det er ikke anledning til å henlegge saken som følge av en tilståelse. Det riktige er å påstå redusert straff.⁶⁵² Straffeprosessloven § 92, 2.ledd vil også være til hinder for at det gis løfte om henleggelse eller unnlattelse av forfølgelse der vedkommende tilstår.⁶⁵³

En tilståelse kan bidra til å oppklare saker, og vil kunne lede til ressursbesparelser der tilståelsen kommer før etterforskningen er fullført. Tilståelsen kan også hindre at etterforskning rettes mot en ukjent gjerningsperson. Jo tidligere tilståelsen kommer, jo mer vil den lette fornærmedes situasjon og jo større prosessøkonomisk gevinst kan oppnås.⁶⁵⁴ Det er stor forskjell på en uforbeholden tilståelse som kommer uoppfordret i første politiavhør, og en tilståelse som kommer under hovedforhandlingen etter at tiltalte innser at bevismaterialet mot ham er overveldende.⁶⁵⁵ I følge rettspraksis gis den største rabatten der forklaringen omfatter forhold som politiet ikke hadde kjennskap til fra før, eller ikke ville ha kunnet bevise uten forklaringen, jf. eksempelvis Rt. 2005 side 1453. Rabatt er likevel ikke utelukket om tilståelsen kommer sent, men det vil ha betydning for rabattens størrelse hvordan bevisene i saken ligger an og når tilståelsen kommer.⁶⁵⁶

På den annen side er mistenkte i sin fulle rett til å nekte å forklare seg for politiet, jf. straffeprosessloven §§ 230, 1.ledd og 232, 1.ledd. For retten fremgår det samme av straffeprosessloven § 90, 1.ledd.⁶⁵⁷ Det fremgår også av straffeloven 1902 § 167, 1.ledd/straffeloven 2005 § 221, 2.ledd at en mistenkt/siktet ikke kan straffes for å ha forklart seg uriktig.⁶⁵⁸ I den europeiske menneskerettskonvensjon artikkel 6 nr 1, om «fair hearing», er det innfortolket et vern mot selvinkriminering.⁶⁵⁹ I FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter, fremgår vernet av artikkel 14, nr 3, bokstav g, hvor det heter at enhver som er siktet for en straffbar handling, uten forskjellsbehandling har rett til ikke å bli tvunget til å vitne mot seg selv eller til å erkjenne seg skyldig. Her veier verdien i at ingen skal være nødt til å avsløre seg, mer enn verdien i at et straffbart forhold blir oppklart. Dette prinsippet kan ikke søkes omgått ved at en person føler seg presset til enten å forklare seg, og risikere straff, eller å lyve for å unngå straff, og må gjelde også ved de mindre alvorlige lovbrudd. Det er ikke akseptabelt å skjerpe straffen for mistenkte som benytter sin rett til

⁶⁵¹ Se en gjennomgang av forarbeider og avgjørelser fra Høyesterett i riksadvokatens publikasjoner nr. 2/2007 «Strafferabatt ved tilståelse»

⁶⁵² RA 3/2007, del II, punkt 2

⁶⁵³ Se Kjelby, 2013, s. 666

⁶⁵⁴ RA 3/2007, del II, punkt 4.1

⁶⁵⁵ Ot.prp. nr. 81 (1999-2000), punkt 6.3.2

⁶⁵⁶ RA-3/2007, s. 1

⁶⁵⁷ Om retten til å forholde seg taus og retten til ikke å måtte bidra til egen domfellelse, se Rui, 2009

⁶⁵⁸ I straffeloven 1902 § 167, 1.ledd står det siktet, men her menes ikke bare de som er siktet i henhold til straffeprosessloven § 82. Også en mistenkt ved utenrettslig avhør etter omstendighetene kan ha status som siktet, jf. Rt. 1982 s.173. Men ikke enhver som utsettes for mistanke kan ved utenrettslig avhør anses som siktet, jf. Rt. 1985 s.7. Et moment i vurderingen er hvorvidt saksforholdet er så pass avklart at forfølgningen kan anses å være rettet mot vedkommende, hvoretter en slik tvangssituasjon oppstår som loven tar sikte på

⁶⁵⁹ Øyen, 2010, punkt 1.4.1

ikke å forklare seg, eller velger å forklare seg uriktig eller ufullstendig.⁶⁶⁰ Riktignok fremgår av straffeprosessloven § 93, 2.ledd at rettens leder, ved rettsmøter, kan gjøre siktede oppmerksom på at det kan anses å tale mot ham der han nekter å gi forklaring, eller forklarer seg forbeholdent. Dette er imidlertid knyttet til bevisvurderingen.⁶⁶¹ Tiltalte har rett til ikke å bidra til sakens oppklaring, og det er ikke et straffeskjerpene moment at tiltalte ikke har samarbeidet med politiet for å få saken oppklart.⁶⁶²

Dersom mistenkte derimot nekter å være skyldig, skal han gjøres kjent med at påtalemyndigheten vil kunne treffe sin avgjørelse i saken på grunnlag av de opplysninger som foreligger i saken, jf. påtaleinstruksen § 8-2, 8.ledd.

Også lovbrutere som *gir politiet opplysninger som kan kaste lys over andres straffbare forhold*, kan oppnå en fordel av det. Før straffeloven var ikke dette lovfestet, men det var sikker praksis for at slikt samarbeid med politiet ble tillagt vekt i formildende retning, jf. Rt. 1995 s. 1975, Rt. 1998 s. 2001, Rt 2000 s.3, Rt. 2002 s. 473 og Rt 2003 s. 736. Nå fremgår dette av straffeloven 2005 § 78, f, 2.alternativ. Den ordinære strafferettslige belønningsform er følgelig påstand om redusert straff med den begrunnelse at vedkommende har gitt viktig bistand under etterforskningen. Det betyr at forholdet ikke skal henlegges eller nedsubsummeres som vederlag for informasjon. Anledningen anses uansett å være begrenset til tilfeller der lovbruter kan gi opplysninger om andres straffbare forhold som er aktuelle på det tidspunkt det skal tas stilling til hvordan lovbruters egen sak skal behandles. Det må med andre ord foreligge en viss samtidighet mellom opplysningen som gis, og avdekkingen av en aktuell straffesak. Dersom vedkommende tidligere har kommet med interessante opplysninger, men ikke har «noe nytt» å komme med nå, er det antakeligvis ikke grunnlag for det som omtales som et vederlag. Ved mindre alvorlige forhold kan det være aktuelt med bøter i stedet for tiltale, og bagatellmessige forhold kan med samme begrunnelse avgjøres ved påtaleunntatelse. Avgjørelse om slikt vederlag skal uansett ikke treffes av den politirepresentant som har direkte kontakt med kilden. Bakgrunnen er at det ikke skal stilles spørsmål ved betjentens integritet.⁶⁶³ Det bemerkes også at sannhetsgehalten, og dermed bevisvekten, av inkriminerende forklaringer om andre kan være svak.⁶⁶⁴

Overfor den som i vesentlig grad har **gjenopprettet de skadelige følger av handlingen** før han vet at han er mistenkt, kan straffen nedsettes under det bestemte lavmål og til en mildere straffart, jf. straffeloven 1902 §§ 59, 1.ledd jf. 58/straffeloven 2005 §§ 78, bokstav b, 80 bokstav a nr 1, 81 bokstav a. Selv om ikke vilkårene for straffnedsettelse etter straffeloven § 59, 1.ledd er oppfylt, kan det å ha lagt anger for dagen ved å prøve å gjøre skaden god igjen, være et vesentlig formildende moment. Hederlig vandel mellom lovbrudd og påtale kan også virke formildende.⁶⁶⁵

Gjerningspersonens skyld har avgjørende betydning for så vel straffansvar som straffutmåling. Hovedregelen er at det kreves forsett for å bli stilt straffansvarlig, jf. straffeloven 1902 § 40/straffeloven 2005 § 21, men det er en rekke forhold som også rammes av den uaktsomme

⁶⁶⁰ Ot.prp. nr. 81 (1999-2000), punkt 6.2.1.1 med videre henvisninger til en arbeidsgruppe for et prosjekt for hurtigere straffesaksavvikling, nedsatt av justisdepartementet i 1999

⁶⁶¹ Øyen, 2010, særlig kapittel 3

⁶⁶² Eskeland, 2017, s. 463

⁶⁶³ RA-2/2000

⁶⁶⁴ Se mer om dette i Kjelby, 2013, s. 664

⁶⁶⁵ Andenæs, 2016, s. 499

opptreden. Forsettlig handlinger straffes strengere enn de uaktsomme, og der lovbruddet er planlagt, skjerpes straffen. Dette henger sammen med straffens preventive formål, som jo er å hindre uønskede handlinger.⁶⁶⁶ En handling som er resultat av en vel overveid beslutning, straffes strengere enn der handlingen er begått i affekt.⁶⁶⁷

Som ovenfor nevnt kan gjerningspersonens lave eller høye alder være et relevant moment ved spørsmålet om påtaleunntatelse.⁶⁶⁸ Gjerningspersonens **alder** er av betydning for straffeskyld og straffutmåling. Den strafferettslige lavalder er 15 år, jf. straffeloven 1902 § 46/straffeloven 2005 § 20, 1.ledd bokstav a. Likevel fremgår det av straffeprosessloven § 224, 2. ledd at etterforskningsplikten også gjelder der en mulig lovbrøyer ikke kan straffes fordi vedkommende var mellom 12 og 15 år på handlingstidpunktet. Har et barn som ikke er fylt 12 år forøvet en ellers straffbar handling, kan det blant annet foretas utenrettslig etterforskning, jf. bestemmelsens 3.ledd. Politiets etterforskning kan bidra til at en kriminell utvikling hos barnet stanses, og opplysningene som kommer frem gjennom etterforskningen kan være av stor betydning for barnevernet når de skal vurdere tiltak.

Når det gjelder relevansen av lovbrøyers unge alder ved straffutmålingen, så skal det i formildende retning legges vekt på at vedkommende er under 18 år på handlingstidpunktet, jf. straffeloven 2005 § 78, bokstav i. I straffeloven 1902 § 18 heter det at slike bare kan idømmes ubetinget fengsel når det er særlig påkrevd. Straffen kan også nedsettes under det bestemte lavmål og til en mildere straffart når lovbrøyer er under 18 år, jf. straffeloven 1902 § 55/ straffeloven 2005 §§ 33 og 80 bokstav i. Reaksjonen bør imidlertid være så streng at den virker grensesettende og forebyggende for den unge og eventuelt dennes miljø. Samtidig bør den ikke være strengere enn at vedkommende kan tilpasse seg og bli resosialisert uten å bli stemplet som kriminell i for sterk grad.⁶⁶⁹

Også høy alder kan være et formildende moment. Dette dels fordi lovbruddet kan skyldes aldersvekkelse, og dels fordi eksempelvis fengselsstraff kan virke særlig hardt.⁶⁷⁰ Det skal i formildende retning legges vekt på om straffereaksjonen vil bli en sterk belastning på grunn av høy alder, jf. straffeloven 2005 § 78, bokstav g.⁶⁷¹

Eventuell **ruspåvirkning** hos gjerningspersonen fritar ikke fra straffansvar. Den berusede bedømmes som om han er edru, jf. straffeloven 1902 § 42, 3.ledd/straffeloven 2005 § 25, 3.ledd. Normalt tillegges heller ikke ruspåvirkning vekt ved straffutmålingen.⁶⁷² Riktignok fremgår det av straffeloven § 56 bokstav d/straffeloven 2005 § 80 bokstav h, at straffen kan settes under lavmålet og til en mildere straffart der handlingen er begått under en bevisstløshet som er en følge av selvforskyldt rus, og særdeles formildende omstendigheter taler for at straffen settes ned. Det inngår ikke slike tilfeller i det empiriske materialet, og jeg går derfor ikke mer inn på dette. Likevel nevnes at det kan være

⁶⁶⁶ Andenæs, 2016, s. 218

⁶⁶⁷ Andenæs, 2016, s. 493

⁶⁶⁸ Andenæs, 2016, s. 521. Se RA-6/1989

⁶⁶⁹ RA-163/83, s. 1

⁶⁷⁰ Andenæs, 2016, s. 494. Eskeland, 2017, s. 453-454

⁶⁷¹ Rt. 1996 s. 71, Rt. 1983 s. 379, Eskeland, 2017, s. 454-455

⁶⁷² Andenæs, 2016, s. 498-499

grunn til å se mildere på forholdet der enn ellers lovlydig person under en mer tilfeldig rus har begått et alvorlig lovbrudd som ellers vil være fremmed for ham, jf. Rt. 1981 s. 158 og Rt. 1984 s. 266.⁶⁷³

Gjerningspersonens **psykiske tilstand** kan være av betydning ved avgjørelsen om straffansvar og straffutmåling. Psykiske avvikt kan lede til straffrihet og straffnedsettelse. Den som er psykotisk eller i høy grad psykisk utviklingshemmet på handlingstidspunktet, kan ikke straffes, jf. straffeloven 1902 § 44/straffeloven 2005 § 2, 1.ledd bokstav b og c. Det fremkommer ingen slike tilfeller i det empiriske materialet, og jeg går derfor ikke nærmere inn på disse tilstandene. Det skal i formildende retning legges vekt på at lovbrøyteren på handlingstidspunktet har en redusert evne til realistisk å vurdere sitt forhold til omverdenen blant annet på grunn av psykisk lidelse eller sterk sinnsbevegelse, jf. straffeloven 2005 § 78, bokstav d. Med sterk sinnsbevegelse menes tilfeller der vedkommende har handlet i sterk affekt, eller vært i det som på folkemunne kan omtales som «sjokk». Alminnelige humørsvingninger er ikke tilstrekkelig.⁶⁷⁴ Der lovbrøyteren på handlingstidspunktet har en alvorlig psykisk lidelse med en betydelig svekket evne til realistisk vurdering av sitt forhold til omverdenen, er psykisk utviklingshemmet i lettere grad eller har en svakere bevissthetsnedsettelse enn det som kan føre til straffrihet, kan straffnedsettelse under det bestemte lavmål og til en mildere straffart også skje, jf. straffeloven 1902 § 56 bokstav c/straffeloven 2005 § 80, 1.ledd, bokstav f-h. Det fremkommer ingen tilfeller i det empiriske materialet der antatt gjerningsperson har en alvorlig psykisk lidelse, eller er psykisk utviklingshemmet i lettere grad.

Ved straffutmålingen vil det for øvrig ofte være naturlig å ta et visst hensyn til gjerningspersonens personlighetsutstyr i overensstemmelse med alminnelige moralske vurderinger. Som regel blir små åndsevner betraktet som formildende, se eksempelvis Rt. 1966 s. 440, Rt. 1971 s. 346, Rt. 1977 s. 1253, Rt. 1987 s. 981, Rt. 2002 s. 606 og Rt. 2003 s. 841. Også mangler ved følelses- og viljeslivet vil som regel bli betraktet som formildende omstendigheter, spesielt hvis avviket skriver seg fra sykdom eller ulykke.⁶⁷⁵

At gjerningspersonen har en **straffehistorikk**, vil som regel være et skjerpende moment ved straffutmålingen.⁶⁷⁶ Der en tidligere domfelt person begår en ny straffbar handling av samme art som han tidligere er dømt for, bestemmer straffeloven 1902 § 61, 1.ledd/straffeloven 2005 § 79, 1.ledd, bokstav b, at maksimumsstraffen forhøyes til det dobbelte, med mindre straffebudet selv bestemmer noe annet. Gjentakelse er også nevnt som et straffeskjerpende moment i straffeloven 2005 § 77, bokstav k. Den skjerpede straff for tilbakefallsforbrøyteren kan begrunnes i at tilbakefallet viser at den tidligere straff var virkningsløs, og at det derfor er behov for strengere straff.⁶⁷⁷ Fra øverste påtalemyndighet uttrykkes det også at det er viktig å følge opp gjengangere.⁶⁷⁸

Hvilke **konsekvenser** straff kan få for aktuell lovbrøyter, eksempelvis vedkommendes livs-, utdannings- og jobbsituasjon, er et sentralt straffutmålingsmoment. Det kan eksempelvis under visse forutsetninger legges vekt på at gjerningspersonen som følge av det straffbare forhold har tapt sin

⁶⁷³ Andenæs, 2016, s. 498

⁶⁷⁴ Matningsdal, Norsk lovkommentar, note 630 til straffeloven 2005 § 78, bokstav d, siste hovedrevisjon 01.12.16

⁶⁷⁵ Andenæs, 2016, s. 497

⁶⁷⁶ Andenæs, 2016, s. 465

⁶⁷⁷ Andenæs, 2016, s. 495

⁶⁷⁸ RA-1/2013, del V, punkt 2

jobb eller stilling.⁶⁷⁹ Straffeloven 2005 § 78, bokstav g, sier da også at det i formildende retning særlig skal legges vekt på om straffereaksjonen vil bli en sterk belastning på grunn av høy alder, sykdom eller andre omstendigheter.

Som nevnt er et hovedformål med straff å hindre at lovbrudd skjer. Der den enkelte borger, etter å ha blitt stilt til ansvar for brudd på et straffebud, avstår fra nye straffbare forhold, oppnås det som kalles individualpreventiv virkning.⁶⁸⁰ **Individualprevensjon** handler om å gi lovbryster den reaksjon som på best måte avholder ham eller henne fra å begå nye lovbrudd. Likhetsprinsippet, i den forstand at det skal være lik straff for like lovbrudd, blir således underordnet når de individualpreventive hensyn tillegges betydelig vekt.⁶⁸¹

5.2.5.4 Momenter tilknyttet politiet

De polititilknyttede momenter som er spesielt relevante i denne sammenhengen, er hvorvidt det foreligger styrt skjønn, samt hvordan ressursituasjonen er. Det redegjøres også kort for rettslige rammer vedrørende et utvalg lovbrudd rettet mot politibetjentene som inngår i det empiriske materialet.

Når det gjelder **styring av skjønn**, kan påtalemyndigheten foreta prioriteringer generelt eller konkret, jf. påtaleinstruksen § 7-5, 3.ledd, og riksadvokaten gjør dette blant annet gjennom årlige prioriteringsrundskriv.⁶⁸² Her legges rammer for hvilke straffbare forhold politiet skal ha sin oppmerksomhet rettet mot. Som ovenfor nevnt, dreier dette seg i hovedsak om mer alvorlige lovbrudd enn de som inngår i mitt empiriske materiale. Det er tilfeller av brudd på narkotikalovgivningen i det empiriske materialet, og det nevnes derfor at det av riksadvokatens prioriteringsrundskriv fremgår at politiet i innsatsen mot narkotikakriminalitet særlig bør ha oppmerksomheten rettet mot "ytterpunktene i kjeden". Det vil på den ene siden si innførsel og omsetning, og på den andre siden avdekking av begynnende bruk blant barn og unge. Det sies videre at politiets aktivitet rettet mot brukermiljøer også er av vesentlig betydning, særlig for å hindre nyrekruttering og for å få informasjon om alvorlig narkotikakriminalitet. Sistnevnte er aktuelt i det empiriske materialet.

Politidirektoratet kan også styre deler av politidistriktenes arbeid med straffbare forhold, blant annet gjennom bruk av måltall.⁶⁸³ Det kan eksempelvis settes tall på hvor mange anmeldelser som skal opprettes på ordensforstyrrelser, eller brudd på legemiddeloven, eller hvor mange gebyr og forenklede forelegg som skal utferdiges.

Endelig kan en normativ styring av skjønnet skje på det enkelte tjenestested. Politimesteren kan eksempelvis gi instruksjoner om prioriteringer, og stasjonssjef, operasjonsleder eller innsatsleder kan, innenfor visse grenser, bestemme hvilke typer lovbrudd det skal slås ned på, og hvilke det ikke skal brukes ressurser på. Av betydning for skjønnsutøvelsen kan også være at politibetjentene i det enkelte vaktlag selv bestemmer både hva de skal kontrollere, og hvor grensen for hva som tolereres

⁶⁷⁹ Andenæs, 2016, s. 501

⁶⁸⁰ Se om straffens individualpreventive virkning i Andenæs, 2016, s. 81 flg. Den individualpreventive effekt kan naturlig nok inntre bare overfor den som har blitt oppdaget og fått en reaksjon

⁶⁸¹ Likevel legges det til grunn at valg av reaksjon har svært lite å si sammenlignet med lovbrysters personlighet, bakgrunn og det sosiale miljø han skal tilbake til etter møtet med rettsapparatet, Andenæs, 2016, s. 90-91

⁶⁸² Se riksadvokaten.no

⁶⁸³ Temaet er også behandlet i kapittel 4 om inngripen og gjennomføring

skal settes. Man kan se det slik at skjønnen utøves i forkant, grensen settes, og politibetjentene skal forholde seg til det. Det er en form for binding av skjønn, hvor politibetjenten på et vis fratras den friheten vedkommende ellers har til selv å velge om det skal slås ned på et lovbrudd.

Som ovenfor nevnt er **ressurssituasjonen** av betydning ved proporsjonalitetsvurderingen, jf. kravet om rimelig grunn for å iverksette etterforskning i straffeprosessloven § 224. Forholdet må være så alvorlig at det bærer en etterforskningsinnsats, og manglende ressurser er ett av hensynene som begrunner adgangen til å avgjøre bagatellmessige straffbare handlinger på en uformell måte.⁶⁸⁴ Opportunitetsprinsippet vil fremme effektiviteten til en viss grad, da prinsippet åpner for at politiet kan konsentrere sin innsats om forhold som betyr mest for folks sikkerhet og tillit, heller enn å bruke ressurser på bagatellmessige forhold.⁶⁸⁵ Manglende ressurser kan begrense plikten til etterforskning, men jo mer alvorlig lovbruddet er, desto mindre adgang vil det være til å unnlate forfølgning. Det må i slike tilfeller foretas forsvarlige prioriteringer, i henhold til riksadvokatens prioriteringsrundskriv.⁶⁸⁶

Avslutningsvis redegjøres det kort for aktuelle lovbrudd i det empiriske materialet som **rettes mot politibetjentene som politibetjenter i tjeneste**. Dette tas hovedsakelig med for å avdekke om andre momenter kommer frem vedrørende spørsmålet om forfølgelse når mulige lovbrudd rettes mot politibetjentene og deres tjenesteutøvelse. Dernest representerer disse forholdene eksempler på politibetjentenes lovbundne skjønn. Forholdene omfatter vold og trusler tilknyttet tjenesten, jf. straffeloven 1902 §§ 127 og 128/straffeloven 2005 § 155, og sjikane eller hindring av tjenesteutøvelse, jf. straffeloven 1902 § 326/straffeloven 2005 § 156. Nektelse av å etterkomme pålegg, jf. politiloven §§ 30 jf. 5, kan vanskeliggjøre tjenesteutførelsen, og tas derfor med her.

Det er straffbart ved vold eller trusler å påvirke en offentlig tjenestemann til å foreta eller unnlate en tjenestehandling, jf. straffeloven 1902 §§ 127 og 128/straffeloven 2005 § 155. Med vold forstås «en hvilken som helst kraftanvendelse, stor eller liten, mot en person for å overvinne en hindring eller motstand eller tvinge», jf. Rt. 1922 s.73. Spyting er i grenseland.⁶⁸⁷ Å trekke en politimann i armen anses som vold, jf. Rt 1973 s. 1451. Når det gjelder dytt og skubb, er ikke rettspraksis helt entydig.⁶⁸⁸

Utsagn om at man skal skade eller drepe noen, eller noens nærmeste, anses klart som trusler, jf. straffeloven 1902 §§ 228 flg./straffeloven 2005 §§ 271 flg. I en avgjørelse vedrørende straffeloven 1902 § 227/straffeloven 2005 § 263 uttales det at det ikke er krav om at den som utsettes for utsagnet faktisk følte frykt, jf. Rt 1981 s. 970. Det samme må gjelde her. Vurderingen av egnethet for frykt, er således objektiv. En trussel kan være straffbar selv om den rettes mot andre enn politibetjenten, eksempelvis dennes familie.⁶⁸⁹

⁶⁸⁴ Vale, 1995, s. 363. Se også Auglend, Mæland, 2016, s. 657 flg. Se mer om ressurser som innvirkende på skjønnutøvelsen nedenfor under punkt 5.3.4.3

⁶⁸⁵ Myhrer, 2014, s. 96

⁶⁸⁶ Se eksempelvis RA-1/2013 del V, punkt 1

⁶⁸⁷ I Rt. 1999 s. 240 ble spyting i en dissensavgjørelse ansett å falle inn under voldsbegrepet, i motsetning til Rt.1938 s. 651 og Rt. 1973 s. 352. Auglend, Mæland mener spyting neppe bør falle inn under straffeloven 1902 § 127/straffeloven 2005 § 155, men betraktes som forulemping etter straffeloven 1902 § 326 nr. 2/straffeloven 2005 § 156, se Auglend, Mæland, 2016, s. 1314. Om praksis for øvrig vises det til Matningsdal, Norsk lovkommentar, note 1063 til straffeloven 1902 § 127/note 1040 til straffeloven § 155

⁶⁸⁸ Se Rt. 1938 s. 823, Rt. 1963 s. 449 og Rt. 1984 s. 1480

⁶⁸⁹ Jf. Rt. 1984 s. 1197 og Matningsdal, Norsk lovkommentar, note 1904 til straffeloven 1902 § 227/note 1668 til straffeloven 2005 § 263

Å forulempe en offentlig tjenestemann, herunder politibetjent, ved skjellsord eller annen fornærmelig adferd under hans utførelse av tjeneste, er straffbart etter straffeloven 1902 § 326, 1.ledd nr 2/straffeloven 2005 § 156. Som skjellsord regnes blant annet utsagn som rasshøl, jævlør og politifaen, jf. henholdsvis Rt. 1985 s. 173 og Rt. 1986 s. 234. Fascistsvin, drittsekk og møkkamann er også i underrettspraksis ansett å rammes av bestemmelsen, jf. henholdsvis RG 1997 s. 1046 og RG 2000 s. 1234. I Rt. 1965 s. 1323 ble «voldsom kjefting» regnet som «fornærmelig Adfærd» selv om det ikke var brukt konkrete skjellsord. En ren nedvurdering av tjenestemannen kan også være fornærmelig adferd. Som eksempel på uttalelser som rammes av bestemmelsen nevnes at politimannen var en dårlig politimann og lite skikket til tjenesten, jf. Rt. 1939 s. 550, at vedkommende politimann manglet de nødvendige kvalifikasjoner som politimann, jf. Rt. 1948 s. 941, og at aktuelle politibetjenter ikke var tørre bak ørene, jf. Rt. 1983 s. 1519.

Når det gjelder nektelse av straks å etterkomme politiets pålegg, jf. politiloven §§ 30 jf. 5, så beror det på omstendighetene hva som ligger i dette begrepet «straks». I situasjoner hvor politiet bør ha sin oppmerksomhet rettet mot en rekke forhold i gatebildet, og som ordensmessig sett er kompliserte og uoversiktlige, må det kreves at pålegget etterkommes raskt og uten gjentatte innvendinger.⁶⁹⁰ Gis det gjentatte pålegg og det går flere minutter før dette etterkommet, foreligger brudd på bestemmelsen.⁶⁹¹

5.3 Politibetjentenes praksis

5.3.1 Innledning

Som det fremkommer av kapitlet om inngripen og gjennomføring, punkt 4.2.2.2, er en av de sentrale årsakene til at politibetjentene griper inn i en situasjon at de vil *avverge* eller *stanse* et lovbrudd, jf. også politiloven §§ 2, 1.ledd nr 1 - 3 og 7, 1.ledd bokstav nr 3. Her behandles hvilke momenter som kan tillegges vekt ved vurderingen av hvorvidt antatt straffbare forhold *forfølges*, jf. pl § 2, 1.ledd nr 3, primært i forhold til spørsmålet om anmeldelse.⁶⁹²

Innad i politiet er det ikke uvanlig å omtale en beslutning om å unnlate å anmelde et forhold som konduite.⁶⁹³ Det er også noen som uttrykker seg slik at de «utviser skjønn» når forfølgelse av det antatt straffbare forhold unnlates. Politibetjentene bruker betegnelsen «å skrive» når de anmelder antatt straffbare forhold.

Observasjon og uttalelser fra politibetjentene under observasjon og intervju viser at det kan legges vekt på en rekke momenter ved vurderingen av hvorvidt et antatt straffbart forhold anmeldes, eller forfølges på annen måte. Som nevnt innledningsvis, kan disse momentene deles inn i forhold som har med situasjonen, personen og politiet å gjøre, på samme måte som aktuelle vurderingstema

⁶⁹⁰ LB-2005-42222

⁶⁹¹ LB-2005-42222 og TOSLO-2006-95511

⁶⁹² Som nevnt innledningsvis, brukes begrepet forfølgelse som en fellesbetegnelse for utferdigelse av anmeldelse, iverksettelse av etterforskning, samt ileggelse av forenklet forelegg eller gebyr

⁶⁹³ Se Vale, 1995, s. 363. Konduite kan beskrives som takt og evne til skjønnsmessig å treffe en avgjørelse i en situasjon som ikke dekkes av reglementet, jf. <http://snl.no/konduite>. Men etter det som er gjennomgått her, kan det stilles spørsmål om det skjønn som kan utøves i denne sammenheng er så lite dekket av reglementet at det blir riktig å bruke ordet konduite på avgjørelsen.

behandlet i kapitlet om inngripen og gjennomføring. Under punktet om polititilknyttede momenter behandles særskilt lovbrudd som rettes mot politibetjentene, eller vanskeliggjør deres arbeid. Årsaken til at dette behandles særskilt, er for å avdekke om andre momenter kan komme i betraktning i slike situasjoner.

Som nevnt i innledningskapitlet punkt 1.1.1, får jeg gjennom observasjon og intervju tilgang til informasjon om forhold som kan ha betydning for aktuelle beslutninger politibetjentene fatter, men som aktuell politibetjent ikke nødvendigvis positivt gir uttrykk for at han eller hun kan tillegge vekt. Momentene tas som nevnt med, da de antas å kunne lede til at beslutninger får et annet innhold enn de ellers ville fått. Disse momentene tas med avslutningsvis under punktet om polititilknyttede momenter.

5.3.2 Momenter tilknyttet situasjonen

5.3.2.1 Sannsynlighet for at det foreligger et straffbart forhold

Hvordan den faktiske situasjon fremstår, bevisbildet, kan tillegges stor vekt ved vurderingen av hvorvidt mulig straffbare forhold forfølges.⁶⁹⁴ Det ikke å føle seg tilstrekkelig sikker på faktum fremkommer som en sentral årsak til at forfølgelse unnlates. Det kommer frem at det ved vurderingen av faktum, skjeles hen til beviskravene som gjelder for forfølgning og straffansvar.

Hvordan bevisbildet vurderes, avhenger til dels av hvorvidt politibetjentene selv er vitne til aktuell hendelse eller om de kommer til i etterkant.

Ved en rekke tilfeller er aktuell politibetjent selv vitne til adferd som kan rammes av straffebud, hvoretter bevis for det objektive av dem kan oppfattes å være oppfylt. Det gjelder spesielt ordensforstyrrelser, drikking av alkohol og urinering på offentlig sted, samt diverse overskridelser av vegtrafikklovgivningen. Ved forståelsen av hva som anses som en ordensforstyrrelse, legges det vekt på hvorvidt aktuell person opptrer høyløst, klengete, aggressiv, kranglete og kommer med skjellsord, er utagerende, utøver vold, er truende eller til fare for noen, samt om andre personer reagerer på vedkommendes opptreden. Av de tilfeller der det gripes inn overfor personer som forstyrrer alminnelig fred og orden, er det få tilfeller som anmeldes. De som anmeldes er tydelig ruspåvirket, eksempelvis gjennom ustødig gange, noe utydelig tale og lukt. Det er ingen tilfeller av anmeldelse uten at vedkommende selv opplyser at han eller hun har inntatt rusmidler.

Fartskontroller kan tjene som eksempel på situasjoner der bevis for fartsovertredelser normalt lar seg avdekke uten større problemer. Hvorvidt en bilfører snakker i håndholdt mobiltelefon under kjøring, eller har bilbelte på seg, lar seg normalt også lett avdekke. En politibetjent sier om dette: «...trafikk... er veldig enkelt, ... sort-hvitt...» Dersom det ikke foretas eksakt måling av fart, kan det imidlertid være vanskelig å bevise en fartsovertredelse. En politibetjent forteller at det ofte, under kjøring med sivil bil, kan observeres biler som vurderes å ha for høy hastighet. Med ofte ender det med at forfølgelse unnlates på grunn av bevissituasjonen. Det er ikke alltid det lar seg gjøre å legge på hjul, og om det lar seg gjøre, må det tas høyde for unøyaktige måleapparat, herunder trekkes fra en sikkerhetsmargin.

Bevistvilen som foreligger der eksakt måling mangler, kan lede til at lempeligere former for inngripen velges foran forfølgelse. Ved et tilfelle får en eksempelvis en bilfører forenklet forelegg fremfor å bli

⁶⁹⁴ Det samme finner Heivoll, se Heivoll, 2017, s. 260

anmeldt. Speedometermålingen tyder på at bilens fart er så høy at det kvalifiserer for førerkortbeslag, men på grunn av usikkerhet i forhold til nøyaktighet av speedometeret i politibilen, kommer politibetjenten til at han må legge seg lavere og gi en mildere reaksjon: «Men i slike tilfeller så har man faktisk sagt til dem at "Nå har du kjørt så og så fort, vi har lagt bak deg. Vi tilbyr deg et forenklet forelegg på så og så mange kilometer over - er du villig til å akseptere det?» I stedet for at det blir anmeldelse der han kanskje risikerer å miste førerkortet. Eller vi risikerer at det blir lavere straff... Så vi finner en middelvei som vi blir enige om, og de aksepterer det.» Ved et annet tilfelle, under fotpatrolje, kommer en bil kjørende mot politibetjentene i det som vurderes å være altfor høy hastighet. Om vurderingen uttaler en av politibetjentene: «... Det er litt vanskelig å anslå hvor stor fart... det var 50-sone... han kjørte sikkert fort nok til at det kunne ha vært et førerkortbeslag... Vi hadde jo ikke noe lasermåling på ham, så for oss så ble det bare gjetning. Men jeg tror vi sa til ham at «hadde vi hatt laserkontroll nå, så hadde du mistet førerkortet ditt.» Og ut fra det han sa, og kroppsspråket, så mener jeg å huske at han på en måte erkjente at det gikk så fort at det kunne ha vært førerkortbeslag... så valgte vi... å gi ham en kraftig advarsel...» Advarsel blir også utfallet da en traktor, i forbindelse med snørydding, kommer kjørende gjennom sentrumsgatene på en måte som politibetjenten vurderer som farlig. «Jeg synes at han kjørte for fort,» sier politibetjenten, og sjåføren erkjenner også at han nok hadde kjørt litt for fort, men måling mangler.

Det hender at bevisbildet er rimelig klart selv om aktuell politibetjent kommer til stedet etter det antatt straffbare har skjedd. Det kan være fysiske spor eller sammenfallende vitneforklaringer og tilståelser fra mistenkte som vurderes å representere et tilstrekkelig klart bevisbilde. Ved et tilfelle kommer det inn melding fra en kvinne om at stefaren hennes har kjørt en tur på flere kilometer langs trafikkerte og kollidert i et gjerde utenfor huset, til tross for at han har drukket betydelige mengder av alkohol. Da vi kommer frem til stedet, står bilen utenfor med skader som politibetjentene mener kan samsvare med påkjørsel av gjerdet. Dette da gjerdestolpen også er skadet, og det er avsetning av farge på denne som kan samsvare med fargen på bilen. Mannen sover i stuen når politiet ankommer. Han vekkes, fremstår som tydelig beruset, og bekrefter at han har kjørt bilen en tur på flere kilometer. En av politibetjentene sier om hendelsen: «Det er jo ikke noen tvil om at vi har skjellig grunn til mistanke... slik som han fremsto... slik det var... opplysninger han selv gav, og... stedatteren gav. Så vurderingen... var... forholdsvis enkel...» Etterforskning iverksettes, blant annet i form av fotografering av skader, avhør og blodprøvetaking av mannen, samt utferdigelse av anmeldelse for promillekjøring. Førerkortet beslaglegges også.⁶⁹⁵

Som oftest kan imidlertid bevisbildet oppfattes å være adskillig mer uklart der aktuell politibetjent kommer til stedet i etterkant av en hendelse. En politibetjent uttaler eksempelvis at han har sluttet å skrive anmeldelse for ordensforstyrrelser på utesteder, med mindre han selv ser at vedkommende er bråkete.⁶⁹⁶

Ved et tilfelle kommer det melding fra en drosjesjåfør om at han har sett en mann slå til en kvinne utenfor et bolighus. Ved ankomst nekter mannen for å ha slått, men han erkjenner å ha dyttet kvinnen bort fra inngangsdøren. Kvinnen peker på kinnet sitt og sier at hun har en hevelse der, hvoretter den ene politibetjenten gir uttrykk for at han ser hevelsen. I tillegg til avhør av de to

⁶⁹⁵ Mannen blir senere dømt til ubetinget fengsel for forholdet, samt tap av førerrett

⁶⁹⁶ Ved flere tilfeller vurderes bevisbildet å være tilstrekkelig for reaksjoner etter politiloven, men utilstrekkelig for anmeldelse eller annen forfølgelse

partene, foretas uformell samtale med gjester inne i aktuelt hus. Det foretas imidlertid ikke avhør av melder. Bevisene vurderes her å være for svake for anmeldelse.

5.3.2.2 Alvorlighet av antatt lovbrudd

Også alvorligheten av det antatt straffbare forhold kan tillegges stor vekt ved vurderingen av forfølgelse.⁶⁹⁷ Det empiriske materialet omfatter i all hovedsak mindre alvorlige lovbrudd, som ordensforstyrrelser, jf. straffeloven 1902 §§ 350/straffeloven 2005 § 181, hindring av tjenesteutøvelsen eller sjikanering av politibetjenten, jf. straffeloven 1902 § 326/straffeloven 2005 § 156, manglende etterlevelse av politiets pålegg, jf. politiloven §§ 30 jf. 5, drikking av alkohol og på offentlig sted, jf. alkoholloven §§ 10-1 jf. 8-9 nr 5, urinering på offentlig sted, jf. politiloven §§ 30 nr 4, jf. 14, 1.ledd nr 1, jf. lokale politivedtekter, samt diverse overtredelser av vegtrafikklovgivningen, jf. vegtrafikkloven §§ 31 jf. 3 - 6. Det inngår også noen få tilfeller av bruk og besittelse av narkotika, jf. legemiddeloven §§ 31 jf. 24, promillekjøring, jf. vegtrafikkloven §§ 31 jf. 22, vold, jf. straffeloven 1902 § 228/straffeloven 2005 § 271, vold og trusler mot politiet, jf. henholdsvis straffeloven 1902 §§ 127 og 128/straffeloven 2005 § 155.

Ved vurderingen av alvorlighet kan det legges vekt på hvilket gode som er krenket, samt hvilken fare eller skade som har oppstått.

Som det fremgår av kapitlet om inngripen og gjennomføring, punkt 4.2.2.2, legges det vekt på *hvilket gode* som er krenket eller utsatt for fare ved spørsmålet om inngripen. Liv og helse prioriteres foran materielle verdier. Det samme gjelder ved spørsmålet om forfølgelse.

Legemskrenkelser/kroppskrenkelser anses som mer alvorlig enn ordensforstyrrelser og mindre alvorlige brudd på vegtrafikklovgivningen. Til tross for dette er det flere tilfeller der innmeldte eller observerte legemsfornærmelser/kroppskrenkelser ikke anmeldes, men der fornærmede dels orienteres, dels oppfordres, til å komme med anmeldelse over helgen.

En del brudd på vegtrafikklovgivningen kan også anses som så bagatellmessig at de ikke medfører annen reaksjon enn en påpekning av feilen.⁶⁹⁸ Som eksempel nevnes manglende lys og manglende bruk av retningslys.⁶⁹⁹ «Feil lysbruk skriver vi ikke på... Plutselig går en pære...», sier en politibetjent om dette. Det forekommer også tilfeller der det ikke blir skrevet forenklet forelegg ved kryssing av stopplinje ved rødt lys,⁷⁰⁰ forutsatt at bilen ikke er til hinder for annen trafikk.

Vurderingen av lovbruddets alvorlighet avhengig av den *fare* som har oppstått, er særlig aktuelt ved en del overtredelser av vegtrafikklovgivningen. «Burning», spinning og sladding i sentrum på vinterstid, der det er lett å miste veigrepet og mange som kan bli påkjørt, øker sannsynligheten for anmeldelse (og eventuelt førerkortbeslag). Dersom kjøringen derimot skjer på en gårdsplass, eller andre steder adskilt fra andre trafikanter, kan det heller gis advarsel om anmeldelse ved gjentakelse.

Et tilfelle som vurderes som alvorlig, på grunn av den fare som oppstår, er der en bil på vinterføre kommer skrensene inn i et kryss og over i motsatt kjørefelt. Bilen snurrer nesten 180 grader, og er nær ved å kolliderer med politibilen. Det er mørkt og dårlig veibelysning, mye snø langs veien og flere

⁶⁹⁷ Det samme finner Heivoll, se Heivoll, 2017, s. 261, 270 og 307-308

⁶⁹⁸ Det samme finner Heivoll, se Heivoll, 2017, s. 270

⁶⁹⁹ Se vegtrafikkloven § 4 jf. forskrift av 21.mars 1986 nr. 747 (trafikkreglene) § 15, og vegtrafikkloven §§ 31 b jf. 2, jf. forskrift om forelegg i vegtrafikksaker av 29.juni 1990 nr. 492, § 1 nr. 7

⁷⁰⁰ Se vegtrafikkloven §§ 31 b jf. 5, 1.ledd jf. skiltforskriften av 7.oktober 2005 nr. 1219 § 24, A, 1080, jf. forskrift om forelegg i vegtrafikksaker av 29.juni 1990 nr. 492, § 1 nr. 2 a

berusede folk i gatebildet. Politibetjenten gir uttrykk for at mannen ikke har kontroll over bilen, og at det bare er flaks at det går bra. Anmeldelse utferdiges (for uaktsom kjøring etter vegtrafikkloven § 3), og førerkortet beslaglegges.

Et annet tilfelle som vurderes som alvorlig på grunn av fare, er der en varebil kjører med en person i rommet bak forsetet. Føreren opplyser at han har hentet kona og en venninne på julebord, og at venninnen, som viser seg å være meget beruset, oppholder seg i bagasjerommet fordi hun skal slippe stå i drosjekø ettersom det er kaldt og hun er i den tilstanden hun er. Det er snakk om en kjøretur på to kilometer. Politibetjenten begrunner faren i at det er snøføre, stor trafikk inne i byen, og den overstadig berusede damen kan bli skadet ved en oppbremsing. Han velger derfor å anmelde forholdet.⁷⁰¹

Anmeldelse unnlates ved flere tilfeller der trafikkhendelsen ikke oppfattes å skape konkret fare. Ved et tilfelle observeres en limousin kjørende gjennom sentrum med tre-fire unge damer hengende ut av vindu og soltak. De unge damene viser seg å være tydelig ruspåvirket, og det kommer frem at de har drukket alkohol underveis i kjøringen. Politibetjenten mener at sjåføren kjører rolig, og ingen har kommet til skade. Føreren slipper dermed med advarsel om anmeldelse ved gjentakelse. Ved et annet tilfelle observeres en traktor i høy fart gjennom en sving i sentrum. Da hendelsen finner sted, er det ingen fotgjengere eller biler i nærheten. Dette til tross for at det er to utesteder samt bussholdeplass og drosjesentral i nærheten. Det har vært et fotgjengerfelt der tidligere, og aktuell politibetjent har erfaring med at mange fremdeles går rett ut i veien her. Aktuell politibetjent unnlater anmeldelse, «... selv om han ikke ville ha klart å stoppe om det kom noen,» som han selv uttrykker det.

Tanker om *skade* og skadepotensiale inngår i vurderingen av alvorlighet, da det fattes beslutning om anmeldelse av mannen som over flere kilometer kjører med promille og kolliderer i et gjerde. En form for skadetenkning ligger også til grunn for vurderingen av alvorlighet ved anmeldelsen av tre jenter på henholdsvis 16, 17 og 18 år, der den eldste har lånt sin legitimasjon bort til de to yngste, slik at disse kan komme seg inn på et utested med 18-års grense. Utestedet er under oppsyn for flere tilfeller av skjenking av mindreårige. Politibetjenten mener slike konsekvenser er for alvorlig til å se gjennom fingrene med.

På den annen side oppgis manglende alvorlighet som ett av flere momenter da en ung dame på 19 år unngår anmeldelse for å ha lånt et førerkort hos en annen for å komme seg inn på et utested med 20-års aldersgrense. Likeledes kan drikking av alkohol⁷⁰² og urinerings på offentlig sted⁷⁰³ anses som så bagatellmessig at anmeldelse unnlates, og det empiriske materialet viser at de færreste overtredelser av denne art anmeldes. Dette er lovbrudd hvor «vi utviser størst grad av skjønn», som en politibetjent sier det. Med dette mener han at anmeldelse eller annen forfølgelse unnlates.⁷⁰⁴

⁷⁰¹ Dagen etter oppdager politibetjenten at det kan gis forenklet forelegg for overtredelsen, jf. noten ovenfor. Slikt blir gitt og vedtatt av føreren

⁷⁰² Alkoholloven §§ 10-1, 1.ledd, jf. 8-9, 1.ledd nr. 5

⁷⁰³ Politiloven §§ 30 nr. 4, jf. 14, 1.ledd nr. 1 jf. lokale politivedtekter

⁷⁰⁴ Som det fremkommer innledningsvis, er det flere politibetjenter som uttrykker seg slik at det å utøve skjønn er å unnlata anmeldelse av antatt straffbare forhold

Andre lovbrudd som ikke vurderes å være så alvorlig, er ordensforstyrrelser der det ikke oppstår skade, hvorpå anmeldelse kan unnlates. Ved forståelsen av hva som anses som ordensforstyrrelse, legges det vekt på om vedkommende opptrer hølytt, klengete, aggressiv, kranglete og kommer med skjellsord, er utagerende, utøver vold, er truende eller til fare for noen, om vedkommende er ruset samt om andre personer reagerer på vedkommendes adferd. Likevel gis det gjerne pålegg eller foretas innbringelser i disse situasjonene.⁷⁰⁵ Forholdet anses mer alvorlig der aktuell person utøver vold, og det fremkommer at dette kan gjøre at ordensforstyrrelsen anses så alvorlig at den anmeldes.

Ved et tilfelle opptrer en overstadig beruset mann så hølytt og sjenerende at flere personer tar kontakt med politiet. Mannen roper blant annet ut skjellsord og navn på politikere og andre offentlige personer. Han klenger seg på flere personer som sitter rundt på torget, og disse går bort fra stedet. Innimellom tar han armhevinger og stiller seg slik at han er godt synlig, blant annet på en mur og en benk. Mangel på konsekvenser oppgis som begrunnelse for at en politibetjent unnlater å anmelde: Mannen har ikke «laget bråk, slåss eller forårsaket noe som kunne straffes», sier politibetjenten om sin vurdering.

5.3.2.3 Noen som krenkes eller generes av det antatt straffbare forhold

Nok et moment som kan tillegges vekt ved spørsmålet om forfølgelse, er om noen direkte krenkes eller generes av det antatt straffbare forhold.⁷⁰⁶

Ved et tilfelle får politiet melding fra en butikk om at en gutt har forsøkt å kjøpe snus og røyk ved hjelp av forfalsket legitimasjon. Da politiet kommer til stedet, viser det seg at gutten er 16 år og har endret fødselsåret sitt fra 1994 til 1991.⁷⁰⁷ Det kommer frem at butikken jevnlig er utsatt for slike hendelser, og ved vurderingen av om forholdet skal anmeldes, uttaler politibetjenten: «... Og så tenker jeg også på (navn på butikken). For disse er det et problem... Og da syns jeg vi skal gripe tak i det...»

Til tross vektleggingen av hvorvidt noen er krenket av den antatt straffbare handling, er det flere tilfeller der anmeldelse unnlates selv om noen oppgir å være utsatt for legemsfornærmelser/kroppskrenkelser. Vedkommende kan, som ovenfor nevnt, heller orienteres om at de kan komme til politistasjonen mandagen etter og anmelde forholdet om de ønsker det.

I tillegg til den umiddelbare krenkelse eller sjenanse, kan det også legges vekt på at noen kan generes av det antatt straffbare forhold fremover i tid. Ved urinering på offentlig sted kan det eksempelvis legges vekt på at noen på et senere tidspunkt kan generes på grunn av tilgrisingen og lukten som urineringen kan forårsake.⁷⁰⁸

Vektleggingen av hvorvidt det er noen som krenkes eller generes av det antatt straffbare forhold er fremtredende ved vurderingen av hvorvidt en ordensforstyrrelse forfølges, herunder ved vurderingen av hva som anses som en ordensforstyrrelse. Dersom det ikke er noen som reagerer på vedkommendes adferd, anses ikke adferden som forstyrrende for alminnelig fred og orden. Det

⁷⁰⁵ Se mer om dette i kapitlet om inngripen og gjennomføring, punkt 4.3

⁷⁰⁶ Det samme finner Heivoll, se Heivoll, 2017, s. 311-312. Han finner også at hvorvidt noen er vitne til det straffbare forhold kan ha betydning for spørsmålet om forfølgelse, se Heivoll, 2017, s. 313. Om grensen for hva man tåler og hva man slår det på når det er tilskuere, se Finstad, se Finstad, 2013, s. 201-202

⁷⁰⁷ Forholdet skjedde i 2010

⁷⁰⁸ Heivoll finner tilsvarende at anmeldelse for urinering kan avhenge av om handlingen er til sjenanse for noen, se Heivoll, 2017, s. 306

samme gjelder ved vurderingen av hvorvidt urinerings på offentlig sted forfølges. Ved et tilfelle oppdager to politibetjenter en mann som står og later vannet midt på et torg, utenfor et utested, der det er mange personer. Personen anmeldes, og det legges ved avgjørelsen til grunn av flere generes av adferden. Er det derimot slik at han ikke generer noen, og ingen har sett ham, «... da kan jeg bare kjøre forbi... Jeg har ikke sett ham. Lovens bokstav er at han er på offentlig sted, han står ... på et... fortau og pisser... Det er et eksempel på hvordan jeg kan la være i det hele tatt å oppsøke ham», forteller en politibetjent.

Hvorvidt det er noen som krenkes eller generes av det antatte lovbrudd, kan henge sammen med hvor det antatte lovbrudd skjer. Dette kan dels være knyttet til offentlig sted, forstått som steder der folk ferdes, eksempelvis ved ordensforstyrrelser, samt urinerings og drikking av alkohol. Det kan også være knyttet til hvor på offentlig sted hendelsen skjer. Urinerings oppetter en husvegg i byen, mot et butikkvindu, en minibank eller midt på torget kan lede til anmeldelse fordi mange ferdes her. Det er tilfellet i hendelsen som er nevnt ovenfor, der en mann later vannet midt på et torg. Oppfattes det derimot slik at vedkommende forsøker å gjemme seg bort på en avsides plass, i et smug eller bak en busk, kan forholdet overses. Manglende synlighet og redusert risiko for synlig tilgrising og lukt kan lede til at anmeldelse unnlates. Også ved drikking av alkohol på offentlig sted, kan en vurdering av synlighet tillegges vekt. Dersom en person drikker av en ølboks, eller en flaske med annen alkohol langs veien, kan det overses. Men skjer overtredelsen sentrumsnært, blant butikker og utenfor serveringssted, øker synligheten for andre, og dermed sannsynligheten for anmeldelse.

5.3.2.4 Allmennpreventive hensyn

Tanker om allmennprevensjon kan også tillegges vekt ved vurderingen av forfølgelse. Det fremkommer som viktig blant politibetjentene å slå ned på kriminalitet, for derved å forebygge nye lovbrudd. Tanken er at en straffereaksjon vil kunne virke avskrekkende. Dette gjelder både i forhold til befolkningen generelt, allmennprevensjon, og i forhold til lovbrøyteren spesielt, individualprevensjon.⁷⁰⁹ En politibetjent sier om dette: «... Politiet sitt mål er jo at flest mulig... er lovlydig...»

Den allmennpreventive tenkningen bygger på en forventning om at eksempelvis anmeldelsen kommer andre til kunnskap. Det kan blant annet skje ved at andre observerer at en person blir anmeldt av politiet, eller at de hører om at noen er anmeldt for et bestemt forhold.

Det kommer frem oppfatninger om at politiet faktisk må forfølge lovbrudd, om straff skal virke allmennpreventivt. En politibetjent uttaler følgende om manglende forfølgelse: «... ser de at det ikke blir påtalt... ja, de vet at det ikke er lov, men politiet bryr seg ikke...» En annen politibetjent sier om det samme: «... han blir tatt med inn hit, det skjer ingenting. Han får... en pekefinger, og så går han tilbake på byen og sier til kompisene «Nei, det gikk bra. Jeg kalte dem, dere hørte jo hva jeg sa til dem, og så gikk det bra...»

Det kommer frem erfaringer med at det i ungdomsmiljøer ryktes fort dersom det slås ned på lovbrudd som eksempelvis forfalskning av legitimasjon, lån av andres legitimasjon, spinning og skrensing med biler, og tekniske feil på biler og mopeder. At det foreligger et potensiale for slik allmennpreventiv virkning kan tillegges vekt ved vurderingen av forfølgelse, eksempelvis der antatt

⁷⁰⁹ Individualprevensjon behandles nedenfor under punkt 5.3.3.10

lovbryter er i en bestemt aldersgruppe eller tilhører et bestemt miljø, eksempelvis som elev på en skole.

Allmennprevensjon er en sentral årsak til at det på ett av stedene der jeg samler inn data, besluttes at alle tilfeller av forfalskning av identifikasjonsbevis, eller lån av andres legitimasjon, skal anmeldes.⁷¹⁰ Det viser seg at tiltaket fungerer, da problemet har blitt adskillig mindre.

Ved tilfellet der en jente på 18 år har lånt legitimasjonen sin til to jenter på 16 og 17 år, for at disse skal komme seg inn på et utested, trekker politibetjenten frem allmennpreventive hensyn ved sin beslutning om å anmelde alle tre: «... vi kan prate og gi dem et klapp på skulderen, og «Det her må du ikke gjøre igjen.» Men dette... sprer seg... Ungdomsmiljøene... prater jo. De tenker: «Neida, politiet i (navn på byen)... er så grei. Det er bare å prøve seg... det får ikke noen konsekvenser... Kommer du inn, da er det kjempebra. Og kommer du ikke inn, så gjør det ikke noe.» Og da tenker jeg: Er det sånn vi skal ha det?»

Også ved tilfellet der en gutt på 16 år har forfalsket sin legitimasjon for å kjøpe snus og tobakk, legges det vekt på allmennpreventive hensyn ved beslutningen om anmeldelse. Om dette sier politibetjenten: "... så tenker jeg i et større perspektiv... Han går på folkehøgskole der det er... 60-70 elever i den alderen. Det her er et velkjent fenomen for (navn på butikken), det er ikke første gang det skjer. Og da tenker jeg at... da må i hvert fall vi sette en stopper for det. For det er jo en grunn til at det er 18 og 20 års grense... Det er jo fordi at de er for unge til å bruke det... Hadde vi bodd i (navnet på to små kommuner nevnes), en kjempe-liten plass der det var to ungdommer og dette ikke var noe stort problem, så kunne det... ha holdt med tilsnakk...»

Det er også flere tilfeller der det ved vurderingen av anmeldelse for uriner og drikking på offentlig sted, legges vekt på at allmenheten skal merke seg at slikt ikke aksepteres. Som del av dette kan det legges vekt på hvorvidt det er tilskuere til lovbruddet. Dersom drikkingen bare er synlig for politiet, kan den overses. Som oftest begrenser vedkommende politibetjent seg til å be vedkommende om å helle alkoholen ut. «Ja, de får stort sett en sjanse. «Tøm ut det der med en gang», og de som gjør det, det er greit», forteller en politibetjent.

I forlengelsen av dette, kommer det frem at en person kan tas med til politibilen eller inn til politistasjonen fordi det for vitner til hendelsen skal se ut som at forholdet leder til anmeldelse. Tanken er at publikums oppfatning om dette vil lede til at andre unnlater å gjøre det samme. En politibetjent sier det slik: «... det gir signaleffekt... den... forebyggende delen. Hvis folk ser at det reageres, så vil de skjønne at... det her er ikke bra. Den situasjonen vil ikke jeg komme i...»

5.3.3 Momenter tilknyttet personen⁷¹¹

5.3.3.1 Adferd

Lovbryters adferd kan tillegges stor vekt ved spørsmålet om forfølgning.⁷¹²

⁷¹⁰ Dette er en form for styrt skjønn, som behandles nedenfor under punkt 5.3.4.2

⁷¹¹ Det er flere tilfeller der antatt gjerningsperson er ukjent for politiet, hvilket kan virke inn på valget om forfølgelse. Her behandles bare de momenter som tillegges vekt når antatt gjerningsperson er kjent

⁷¹² Heivoll finner også at antatt gjerningspersons fremtoning er av betydning for spørsmålet om forfølgelse, se Heivoll, 2017, s. 294 og s.314 flg.

Dersom vedkommende *tilstår* lovbruddet, *legger seg flat*, *beklager*, *lover ikke å gjøre det igjen*, *unnskylder sin adferd overfor aktuell fornærmet* og *gjenoppretter tilstanden*, øker sannsynligheten for at forfølgelse unnlates. Dersom den antatte lovbrøyer derimot *ikke vil forklare seg*, *lyver*, *provoserer* og *opponerer*, øker sannsynligheten for forfølgelse. Politibetjentene bruker ofte ordet «samarbeidsvilje» om antatt lovbrøyers vilje til å roe seg ned, gi opplysninger og oppføre seg greit. «Når folk er allright, er det lett å gi dem en sjanse», sier en politibetjent om det. En annen politibetjent uttrykker det slik: «... de som... legger seg skinnflat og skriker sine modige tårer, de fortjener en sjanse...» En tredje politibetjent sier i forbindelse med en trafikksak: «Han la seg skinnflat og skjønnte at det han hadde gjort var jævlig dumt. Det gjør noe med meg når jeg skal utvise skjønn...» Og en fjerde politibetjent uttaler ved nok en trafikksak: «... Vi pratet med ham og han var veldig ydmyk hele tiden... Og han responderte så bra... at... jeg følte... det var riktig å bare gi ham en kraftig advarsel.»

Samarbeidsvilje blir avgjørende ved et tilfelle der det kommer inn melding om tre gutter som opptre forstyrrende på en bensinstasjon. Det viser seg at de har tatt med seg en snøskuffe og ved fra en eiendom, og veltet en søppeldunk. Om guttenes adferd etter politiets ankomst uttaler politibetjenten: «... Guttene... ønsket å gjøre opp for seg, de ønsket ikke å ha noen sak... de samarbeidet. Vi visste ikke hvor snøskuffen kom fra... hvor veden kom fra. Det var bare de som visste det. Så tenker jeg det at det er bedre at de får tingene tilbake som eier dem, enn at guttene får sin straff. For sier vi da at "Vi kommer til å anmelde dere uansett", så tror jeg viljen deres til å få det tilbake ville ha vært mindre... Jeg syntes vi løste det ved å utvise skjønn og sunn fornuft...»

Ved et tilfelle har en ung dame på 18 år lånt en annens førerkort for å komme seg inn på et utested med 20-årsgrense. Hun erkjenner forholdet med en gang, gråter, gir uttrykk for at hun har gjort noe dumt og er klar til å ta straffen for det. Politibetjenten velger ikke å anmelde den unge damen, og begrunner dette med at hun fremstår som ordentlig, reflektert og angrende, og beskriver at hun «legger seg flat».

Det kommer imidlertid frem at personen må oppfattes som troverdig i sin anger. Dersom aktuell politibetjent får en følelse av at lovbrøyeren ikke egentlig er lydhør for det politiet sier, og «bare sitter og jatter med», så kan det hende at forholdet likevel forfølges.

Det er også tilfeller der andre hensyn tillegges mer vekt. I tilfellet nevnt ovenfor, der en gutt på 16 år har forfalsket sin legitimasjon for å kjøpe snus og tobakk, utferdiges anmeldelse til tross for at gutten legger seg flat og er ydmyk. Om dette sier politibetjenten: «Og da kunne man ut fra skjønnet sagt at du slipper med en advarsel...» Politibetjenten legger som ovenfor nevnt større vekt på at noen krenkes av overtredelsen, samt allmennpreventive hensyn.

Det er flere tilfeller der antatt lovbrøyer lover ikke å gjenta sin brøde, hvoretter straffefølgelse unnlates. Mannen som kjører limousin med tre-fire damer hengende ut av et vindu og takvindu, gir tydelig uttrykk for at han forstår alvoret og vil sørge for at det ikke gjentar seg. Dette tillegges vekt når anmeldelse unnlates.

Noen ganger settes det betingelser ved anmeldelsesunntakelsen. Det er flere tilfeller der anmeldelse av ordensforstyrrelser unnlates på den betingelse at vedkommende etterkommer pålegg om å fjerne seg fra aktuelt sted/område for en bestemt periode.

Ved avgjørelsen av forfølgelse kan det også legges vekt på om antatt gjerningsperson *unnskylder sin adferd overfor aktuell fornærmet*. Dette er spesielt aktuelt ved legemskrenkelser/kroppskrenkelser. I sakene som inngår i det empiriske materialet er antatt gjerningsperson kjent for fornærmede, og ofte også for politiet, når unnskyldningen og beklagelsen kommer.

Om vektleggingen av antatt lovbryters unnskyldning overfor en antatt krenket, uttaler en politibetjent: «... Hvis noen slår noen så er det straffbart, men... hvis det ikke betyr mer for de involverte enn at de kan ta hverandre i hånden og si «greit, gjort er gjort, spist er spist», så synes jeg det er helt greit. Jeg er ikke ute etter å anmelde folk for enhver pris.»

Det kan også legges vekt på at antatt gjerningsperson gjør en innsats for å *gjenopprette* den krenkelsen vedkommende har forårsaket. I tilfellet der en gjeng gutter har fjernet en snøskuffe og noe ved fra en eiendom, bringer guttene omtalte gjenstander tilbake til stedet de ble tatt fra. De unnskylder seg også overfor huseieren, som står utenfor garasjen når guttene returnerer. Det legges vekt på unnskyldningen og at skaden er reparert, når guttene slipper unna med advarsel mot gjentakelse.

At antatt gjerningsperson ikke vil forklare seg, kan lede til forfølgelse. Ved et tilfelle sier også aktuell politibetjent til den antatte gjerningspersonen at anmeldelse vil utferdiges om vedkommende ikke vil forklare seg.

Overfor den som lyver, eksempelvis om antatte lovbrudd eller tidligere kontakt med politiet, «..., vil man gjerne gjøre noe mer», uttaler en politibetjent. Med dette mener han at advarsel mot gjentakelse ikke oppleves å være tilstrekkelig. Det kommer også frem synspunkter fra flere politibetjenter om at den som lyver fortjener å bli straffet.

I tilfellet der to jenter på 16 og 17 år har lånt et legitimasjonsbevis fra en tredje jente på 18 år, nekter jentene først for forholdet. Etter å ha blitt konfrontert med dørvaktens opplysninger, innrømmer alle tre at forholdet er begått med vilje for at de yngste skulle komme seg inn på utestedet.

Politibetjenten sier om sin vurdering av anmeldelsen: «... når de står og lyver oss opp i øynene, de er 16 og 17 år,... greit at du gjør noe dumt, men da må du stå med rett rygg og fortelle sannheten. Vi alle kan gjøre feil, men når du står og lyver politifolk opp i øynene... da er det ikke mye formildende omstendigheter. Og hvis du da skal prøve å snakke deg ut av situasjonen etterpå, så har du allerede tapt.»

Som provokasjon og opponering regnes at vedkommende hisser seg opp, og er frekk og ufin. En politibetjent sier om dette: «... Hvis folk... sier «Faen, har du ikke bedre ting å gjøre?», de har ikke noen respekt for politiet og reglene... da er det viktig å markere med konsekvenser. Så lærer de til neste gang, tenker jeg.» En annen politibetjent sier følgende om personer som opponerer: «... Er det noen som er storsnutet og... ikke fortjener den sjansen, da er det greit, da får de ta konsekvensene...» En tredje politibetjent uttrykker det slik: «... jeg tror det verste de gjør, folk som er i grenseland, det er å være ufin når vi kommer til dem og tar kontakt. Og gir uttrykk for at vi gjør en drittjobb, vi har ikke skjønt noe i det hele tatt, de har ikke gjort noe galt...» Der politibetjenten i utgangspunktet bare har tenkt å snakke med vedkommende, og kanskje gi en advarsel, kan slik adferd lede til at politibetjenten kommer «... på andre tanker», slik han selv uttrykker det.

Det fremkommer ovenfor under punkt... at forfølgelse av eksempelvis drikking på offentlig sted kan unnlates fordi lovbruddet kan anses som bagatellmessig. Men: «... Dersom det er en brautende jævel som spenner ned alle postkassene han ser, og velter alle søppelboksene han ser mens han går og drikker, ja, det blir noe annet...», sier en politibetjent. En annen politibetjent sier det slik: «... Hvis noen står og er konge utenfor en uteplass med en brennevinsflaske i hånden... og drikker av den, og så er det noe knuffing, og han vil ha... flasken, og så blir det en situasjon rundt det. Da har jeg ingen betenkeligheter med å anmelde...»

En av politibetjentene forteller om en hendelse der de i uniformert politibil kjører i kø, og blir forbikjørt av en bil som tråkler seg videre frem i køen med farlige forbikjøringer. Da bilføreren stanses, er han i følge politibetjenten frekk og hissig. Han har ikke førerkort med, og bilen mangler baklys. På grunn av førerens adferd, velger politibetjenten å skrive en anmeldelse som inneholder alle overtredelsene, til tross for at han ellers ved manglende førerkort og manglende baklys bare gir advarsel og pålegg om å skifte pære.

Noe av det som her er nevnt vedrørende opponering, handler også om hvordan politibetjentene takler å bli utfordret på sin autoritet. Dette behandles nedenfor under punkt 5.3.4.8.

5.3.3.2 Skyld

Hvilken skyld antatt gjerningsperson vurderes å ha utvist, kan tillegges betydelig vekt ved vurderingen av forfølgelse.⁷¹³ Det fremkommer en klar oppfatning blant politibetjentene om at folk som er bevisst at de bryter loven, må stå til ansvar. En politibetjent uttaler at jo mer bevisst og med overlegg en person har handlet, desto viktigere er det å slå ned på forholdet. På den annen side: «... Hvis... noen sier at ... de var ikke klar over det, eller... de beklager, at det var ubetenksomt, så kan du skjønne: «Okey, det her er... ikke noe bevisst...», uttaler en politibetjent.

Om vurderingen av skyldens betydning for anmeldelse for trusler uttaler en politibetjent: «... det er... viktig å finne ut om det... bare... er kastet ut blindt, eller om det er noe som han faktisk mener. Selv om han ikke klarer å utføre det, så er det nok for meg at han mener det.»

5.3.3.3 Alder

Lovbryters alder er nok et moment som kan tillegges vekt ved vurderingen av om lovbrudd forfølges.⁷¹⁴ «... jo yngre de er, selvfølgelig, det gir dem også flere sjanser...», uttaler en politibetjent. Med sjanser mener politibetjenten at personen ikke anmeldes, men kanskje heller får en advarsel om anmeldelse ved gjentakelse. En annen politibetjent uttaler følgende om unge lovbrytere: «... en 16-17 åring som kanskje ikke skjønner konsekvensene av det man gjør, får stort sett en sjanse hos meg...».

Ved et tilfelle har en gutt på 17 år forfalsket sin legitimasjon og forsøkt å kjøpe øl med dette. Politibetjenten bestemmer seg for ikke å anmelde gutten, dels begrunnet i hans unge alder. Den unge alderen tas også med i vurderingen vedrørende gutten på 16 år som anmeldes for å ha forfalsket sin legitimasjon for å kjøpe snus og tobakk. Om dette sier politibetjenten: «... Man kan jo tenke seg selv når man var 16 år... man gjør jo litt dumheter... Tenker kanskje ikke over konsekvenser.

⁷¹³ Heivoll finner også at gjerningspersonens sinnelag kan ha betydning for valget om forfølgelse, se Heivoll, 2017, s. 309-310

⁷¹⁴ Det samme finner Heivoll, se Heivoll, 2017, s. 298-299

Det er... det formildende...» Men som ovenfor nevnt legges avgjørende vekt på at noen er krenket av lovbruddet, samt allmennpreventive hensyn.

Lovbryters høye alder kan også tale mot anmeldelse. Ved et tilfelle har en mann på 75 år i overstadig beruset tilstand forstyrret ro og orden i baren på et hotell. I tillegg søker mannen ved passiv motstand å hindre at han kjøres hjem. Mannen anmeldes verken for ordensforstyrrelse eller hindring av politiets arbeid på grunn av sin høye alder.

5.3.3.4 Tilstand

Hvilken tilstand antatt gjerningsperson vurderes å være i, kan tillegges vekt ved vurderingen av forfølgelse. Begrepet tilstand innbefatter her *ruspåvirkning* og *psykisk tilstand*. Det kommer tydelig frem gjennom observasjon og intervju at en betydelig mengde av de personene politibetjentene håndterer i ordenstjeneste på kvelds- og nattetid i helgene er ruspåvirket. Som oftest tillegges ikke ruspåvirkningen vekt ved vurderingen av forfølgelse, men ved en del tilfeller medfører ruspåvirkningen at det antatte lovbrudd ikke forfølges. Dette kan eksempelvis være aktuelt ved utsagn og adferd som kan oppfattes som truende. En politibetjent sier det slik: «... Så er terskelen litt høyere når folk er beruset... Det er det nok ikke tvil om...» Det kan eksempelvis legges til grunn at en person som kommer med truende utsagn i sterkt ruset tilstand, ikke mener alvor. En annen politibetjent forteller at han kan avvente anmeldelse til ruspåvirkningen er redusert: «... Så spør det hva de sier når de blir noenlunde edru og kommer til seg selv.»

Når det gjelder antatt gjerningspersons psykiske tilstand, er det tilfeller der personer, som av aktuell politibetjent antas å være psykisk syke, utøver vold, kommer med truende utsagn eller utfører truende handlinger, eller kommer med sjikanerende utsagn under tjenesteutførelsen.

Vedkommendes psykiske tilstand kan tillegges slik vekt at forfølgelse unnlates. Årsaken til dette er dels at det er forståelse for at en person som er psykisk syk vil forsøke å unngå inngrep fra politiet eksempelvis ved å utøve, eller forsøke å utøve, vold. En politibetjent forteller: «... Jeg har blitt spyttet på en gang, skikkelig... Da kjørte vi opp til en psykiatrisk institusjon... Men... psykiatri... hvis det er slike ting, så skriver man ikke på det.»⁷¹⁵ Det kan også være at sjikanerende utsagn eller trusler fra psykisk syke personer ikke tas på alvor på grunn av vedkommendes tilstand. Endelig kan det være kjent at personen er erklært utilregnelig, hvilket utelukker straffansvar.

Mannen som innbringes etter å ha ropt og opptrådt forstyrrende overfor flere personer på et torg, truer med å drepe en politibetjent som han sitter sammen under transport inn til politistasjonen. Da mannen oppfattes å være i psykisk ubalanse, tar ikke politibetjenten utsagnet på alvor. Mannen anmeldes derfor ikke for trusler, men for hindring av tjenesteutførelsen og sjikanering av politibetjenten.

5.3.3.5 Historikk

At det foreligger historikk på antatt gjerningsperson, kan tillegges vekt ved vurderingen av forfølgelse. Dette innebærer at terskelen for forfølgelse kan være lavere overfor såkalte gjengangere enn overfor førstegangsløvbrytere. Med gjenganger menes at vedkommende tidligere har begått lovbrudd som er reagert mot med advarsel eller forfølgelse. Det nye antatte lovbrudd kan oppfattes å være uttrykk for at tidligere advarsel, anmeldelse og straff ikke har virket tilstrekkelig avskrekkende på vedkommende. En politibetjent sier følgende om gjentakende trusler: «... Er det en som har truet

⁷¹⁵ Med «å skrive på», menes å anmelde forholdet

meg før, så er terskelen lavere for å anmelde... Er det en som vi ikke har hatt noen feide med... så blir det noe annet...»

I tilfellet der en bil kommer skrensene inn i et kryss og over i motsatt kjørefelt, hvorpå den holder på å kolliderer med politibilen, viser det seg at den unge føreren er domfelt tidligere for brudd på vegtrafikklovgivningen, herunder for uaktsom kjøring. Han har nylig fått førerkortet tilbake etter å ha mistet førerretten for en tid. Politibetjenten legger til grunn at føreren gjennom handling har vist at tidligere straffereaksjoner, samt tap av førerrett, ikke avholder ham fra å kjøre uansvarlig på nytt. «... Når man da ikke har skjønt det... å kjøre på nattetid i en by med fulle folk, med dårlig belysning og glatt føre. Å... kjøre slik at du mister kontrollen på kjøretøyet, og det skyldtes ikke en teknisk årsak. Ja, da må du lære på den harde måten,» sier politibetjenten om grunnen til at han anmelder mannen.

Om vektleggingen av historikk på tidligere advarsler, uttaler en politibetjent: «Det er klart, stopper man ... samme bilen ukentlig uten utbedrede feil og mangler, så til slutt vil det bli mer skriftlighet i det... For da vet de om det...».⁷¹⁶ En politibetjent uttrykker det slik at gjengangere har brukt opp sine sjanser. En annen politibetjent uttaler: «Da gidder du ikke å si mer til ham at "Nå må du slutte med det", og så får han kjøre videre uten at det blir noe reaksjon. Da skriver jeg på ham.» En tredje politibetjent kommer med følgende betraktning om gjentakende stans av biler med manglende lys: «Og ikke for å snakke stygt om dere damer, men som regel er det kjerringer som har lånt bilen og sier hun visste det godt og at hun har mast på gubben i fjorten dager om å skifte dette. «Ja, da får du mase videre, og få ham til å betale boten din»».

Ved et tilfelle stanses en ung bilfører, som for kort tid tilbake har fått advarsel for ikke å ha med vognkort. Når han nå igjen kjører uten vognkort, får han et gebyr på kr 500,-. «500 kroner er mye for gutter som dette», uttaler politibetjenten og understreker at formålet med gebyret er å få den unge mannen til å opptre lovlydig. En annen politibetjent uttrykker det slik at noen oppfører seg, mens med andre er slik at det eneste de forstår er å tape penger.

Nevnte historikk kan også tillegges vekt på den måten at det ved nye lovbrudd iverksettes forfølgelse for mer enn det ellers ville blitt gjort. Avholdes eksempelvis en trafikk kontroll på bruk av bilbelte, kan førere som i tillegg kjører uten førerkort, eller har for liten mønsterdybde på bildekkene, og tidligere er stanset og fått advarsel for dette, nå forfølges for alle lovbrudd.

En politibetjent uttaler følgende om å forfølge gjengangere: «Forebyggende tenkning, det er det som ligger i bunnen... jeg ønsker ikke å straffe personer... mitt hovedmål... er å forhindre ulovlige ting. Det er jo det som er hovedmålet med tjenesten.» Men det kommer også frem tanker om at gjengangere fortjener å få en reaksjon.

Det som fremkommer her har klare forbindelser til individualpreventive hensyn. Det redegjøres nærmere for det nedenfor under punkt 5.3.3.10.

5.3.3.6 En god tipser

Flere av politibetjentene forteller at de har erfaring med at det oppstår et tillitsforhold mellom dem og en del lovbrøyttere. Disse kan gi tips om straffbar virksomhet til politibetjentene, hvilket anses å

⁷¹⁶ Med skriftlighet menes at vedkommende forfølges, eksempelvis ved anmeldelse, illeggelse av forenklet forelegg eller gebyr

være av verdi. At en person er «en god tipser» kan tillegges vekt, slik at vedkommende ved nye antatte lovbrudd slipper anmeldelse, og heller bare får en advarsel, med mindre lovbruddet anses som alvorlig. En politibetjent uttaler: «Vi er avhengig av tipsere.» En annen politibetjent sier det slik: «De har nok en formening om at det kan lønne seg, og det gjør det nok også... Vi ser... gjennom fingrene, med mindre det er mer alvorlig.»

Ved et tilfelle kjører en mann en traktor gjennom sentrum på en måte som politibetjenten vurderer som uansvarlig. Forfølgelse unnlates imidlertid, blant annet fordi føreren ved tidligere anledninger har vært et godt vitne. Mannen jobber på en bensinstasjon der politiet tanker bilene sine, og politibetjenten oppfatter ham som en fornuftig, serviceinnstilt person som flere ganger har ringt politiet og gitt opplysninger av betydning. «Han har vært til hjelp for oss», sier politibetjenten om det.

Ved vurderingen av forfølgelse kan det også legges vekt på hvorvidt antatt gjerningsperson kan komme med tips fremover i tid. Ved et tilfelle avsløres en ung jente med forfalsket legitimasjon. Det viser seg at hun har fått en venn til å utføre forfalskningen. Politistudenten som avdekker forholdet spør en politibetjent om råd ved spørsmålet om anmeldelse. «Fortell henne at det egentlig er grunnlag for anmeldelse, men hvis vi får navnet på han fyren..., så lar vi det gå for denne gangen...», svarer politibetjenten. Ved valget om å unnlata anmeldelse, legges det avgjørende vekt på hvorvidt jenta kan opplyse hvem som har utført forfalskningen.

5.3.3.7 Konsekvenser av straff

Hvilke konsekvenser antatt straff kan få, kan også tillegges vekt ved vurderingen av forfølgelse.⁷¹⁷ Dette gjelder spesielt der lovbrøtteren er ung. En politibetjent uttaler om tilbakeholdenheten med forfølgelse slik: «... Fordi det kan få store konsekvenser videre i livet...» En annen politibetjent sier det slik: «... Og så tenker jeg... at mange... er 18, 19, 20 år. De har kanskje planer, og de er jeg med på å ødelegge hvis jeg skriver denne anmeldelsen...»

Ved tilfellet der en ung dame på 19 år, ved hjelp av et lånt førerkort, forsøker å komme seg inn på et utested med 20-årsgrense, svarer hun følgende på politibetjentens spørsmål om utdannings- og jobbplaner: «Jeg vil bli politi». Politibetjenten legger betydelig vekt på at en anmeldelse vil kunne ødelegge hennes ønske da han bestemmer seg for ikke å anmelde henne. Hun får "frikort", som politibetjenten sier, og omtaler dette som en «typisk konduitesak». Også gutten på 17 år, som har forfalsket sin legitimasjon og forsøkt å kjøpe øl med dette, slipper anmeldelse, dels av hensyn til de konsekvenser straff vil kunne få for gutten.

Tanken på konsekvenser av straff kan lede til at også voksne lovbrøttere slipper forfølgelse. En politibetjent uttaler om dette: «... Så har man et snev av empati... det får veldig innvirkning... et øyeblikks galskap eller tøffhet... Plutselig er noen uten lappen i lengre periode og det kan få konsekvenser for familien de har, og jobben de har... Det er kanskje... der man kan bruke skjønn... Hvis formålet er en atferdsendring, så kan man faktisk få en atferdsendring vel så godt ved at man ikke anmelder folk.» Med dette mener politibetjenten at en alvorsprat kan ha samme eller bedre effekt enn straff.

⁷¹⁷ Det samme finner Heivoll, se Heivoll, 2017, s. 294 og s. 299 flg.

Det kommer også frem at noen kan unnlate anmeldelse av det de omtaler som alkoholikere for drikking av alkohol på offentlig sted, eller rusmisbrukere som er påvirket av narkotika, fordi konsekvensen kan være at en eventuell bot med stor sannsynlighet måtte finansieres med ny kriminalitet.⁷¹⁸ Straffansvar kan således oppfattes å bli for tyngende for slike, og bare gjøre situasjonen verre for dem.

Det er imidlertid tilfeller der forfølgelse vil kunne få store konsekvenser for vedkommende, men der andre momenter tillegges større vekt. Ved hendelsen der en 18-årig jente har lånt bort bankkortet sitt til to jenter på 16 og 17 år, slik at de skal komme seg inn på et utested, ses det bort fra at det er nulltoleranse for straffbare forhold på hennes arbeidsplass. Straffansvar kan altså lede til tap av jobben. Politibetjenten legger avgjørende vekt på allmennpreventive hensyn, samt at jenta innledningsvis lyver om det som har skjedd.

Også gutten på 16 år som har forfalsket sin legitimasjon for å kjøpe snus og tobakk anmeldes, til tross for at: «... Jeg syns jo det er fælt. Det skjærer meg... i hjertet... De får noe på rullebladet. Og det skal de dra med seg. For en... ungdomsdumhet...», som politibetjenten uttaler. «... Og da er det avveining: Skal du la det komme på rullebladet og henge ved dem for det dumme de gjorde når de var så ung, eller skal du se det i det store perspektiv? At det... er en del av et problem som vi har..., og ... vi skal prøve å gjøre noe med det? For... politiet sitt mål er jo at flest mulig... er lovlydig», fortsetter politibetjenten. Som ovenfor nevnt legges det ved beslutningen om anmeldelse avgjørende vekt på at noen krenkes av lovbruddet, samt allmennpreventive hensyn.

Endelig nevnes tilfellet der en bil får sleng, havner over i motsatt kjørefelt og holder på å kolliderer med politibilen som kommer i motgående felt. Her utferdiges anmeldelse til tross for at mannen trenger bilen sin, for å komme seg på jobb. Mannen gir han uttrykk for at han gjerne kan vedta et høyt forelegg, så lenge han ikke mister førerkortet, men som ovenfor nevnt, legges avgjørende vekt på lovbruddets alvorlighet, samt at tidligere tap av førerrett ikke har hindret farlig kjøring på nytt.

5.3.3.8 Individualpreventive hensyn

Ved flere av de ovenfor nevnte persontilknyttede momenter, oppgir aktuell politibetjent individualprevensjon som bakenforliggende motiv. Vurderingen av gjentakelsesfaren hos den som legger seg flat og beklager og lover ikke å gjøre det igjen, vurderes eksempelvis annerledes enn for gjengangeren og den som provoserer og opponerer.⁷¹⁹ En politibetjent vektlegger individualpreventive hensyn ved å uttrykke seg slik at hans mål med polititjenesten er å få folk til å følge loven. Dersom han, etter å ha snakket alvor antatt lovbrøyer, får tillit til at vedkommende ikke vil gjøre det, så har han nådd sitt mål. Da kan forfølgelse unnlates.

Her nevnes to tilfeller der vektleggingen av individualpreventive hensyn gis direkte uttrykk av aktuell politibetjent.

Det første tilfellet dreier seg om gutten på 16 år som har forfalsket legitimasjon for å kjøpe tobakk og snus. Politibetjenten mener anmeldelse er nødvendig: «... også for... gutten. Det kan hende at han har gjort det flere ganger, og har blitt tilsnakket tidligere av politiet, men ikke har skjønt alvoret... jeg

⁷¹⁸ Også Heivoll finner at brukersaker kan unnlates anmeldt av noen, mens det for andre er uaktuelt, se Heivoll, 2017, s. 268 og s. 271

⁷¹⁹ Det samme finner Heivoll, se Heivoll, 2017, s. 321. Se også Finstad, 2013, s. 183-186

tenker at: «Nei, du må ta konsekvensene av handlingen din, faktisk...» Politibetjenten ønsker således at gutten gjennom anmeldelsen blir avskrekket fra å gjøre dette på nytt.

I det andre tilfellet, der en 17 år gammel gutt har forfalsket sin legitimasjon for å kjøpe alkohol, uttaler aktuell politibetjent: «... hva er hensikten med å anmelde vedkommende? ... du har pratet med ham og forklart alvoret og konsekvensene... og du har fått det inntrykket at han har skjønt det, så mener jeg at det er nok. Hvis det ikke er en altfor alvorlig sak, da.» På spørsmål fra meg om han tenkte forebyggende, svarte han: « Ja... for meg... er det viktig at... handlingen jeg gjør fører til at... personen neste gang ikke gjør det, eller at han blir et bedre menneske...»

Avslutningsvis nevnes to tilfeller der aktuell politibetjent forteller at den individualpreventive effekt bekreftes av lovbryster. I det ene tilfellet kommer en ung mann kommer bort til politibetjenten og takker henne for at hun har tatt ham i promillekjøring et par år tidligere. Den unge mannen er overbevist om at det har berget livet hans, da han ikke skjønte alvoret før han ble anmeldt, mistet førerkortet og ble straffet for promillekjøringen. I det andre tilfellet kommer en mann i midten av tjuårene og forteller aktuell politibetjent hvor fornøyd han er med at politibetjenten anmeldte ham for hjemmebrentproduksjon, da han fortjente å bli straffet, og helt hadde sluttet med hjemmebrenning etter at han ble tatt.

5.3.4 Momenter tilknyttet politiet

5.3.4.1 Styrt skjønn

Ved vurderingen av hvorvidt et antatt straffbart forhold forfølges, kan det legges vekt på at skjønnnet er regulert gjennom forhåndsbestemte beslutninger. Som nevnt ovenfor under punkt 5.2.5.4, kan slik styring skje formelt og uformelt, fra overordnet eller i det enkelte vaktlag, og i form av instruksjer, måltall eller prioriteringer. Det er eksempelvis tilfeller der det er bestemt, enten av overordnet eller i det enkelte vaktlag, at det skal være nulltoleranse for visse lovbrudd, eksempelvis bruk av andres legitimasjon, drikking på offentlig sted eller legemsfornærmelser/kroppskrenkelser, og at det skal iverksettes kontroller rettet mot utvalgte typer lovbrudd, eksempelvis ruspåvirket kjøring eller fartsoverskridelser.⁷²⁰

Mye tyder på at et av de felt det styrte skjønn har størst innvirkning på politibetjentenes beslutninger om forfølgelse, er organiserte trafikkontroller.⁷²¹ En politibetjent uttaler om en fartskontroll der det på forhånd er bestemt hvor stor fartsoverskridelsen skal være før forfølgelse: «Alle som kjører over 70 i 60-sonen blir tatt, og da er det ikke noe mer å lure på. Så der er det ikke noe... skjønn. Skjønnnet går der... man setter grensen...» Om betydningen av å forholde seg til det som er bestemt ved organiserte kontroller, av eksempelvis bilbelte, håndholdt mobiltelefon og førerkort, uttaler en politibetjent: «... har man blitt enig om det, så må vi bare gjennomføre det. Begynner en å slakke på det, så er det ingen vits...» Likevel er det noen som mener dette blir urettferdig i forhold til når det ikke er organiserte kontroller: «... vi bruker ikke å skrive på førerkort... har de ikke med seg, så får de kjøre hjem og hente det.» En annen politibetjent gir imidlertid uttrykk for at det å slå ned på brudd er poenget med å ha kontroller: «... Hvis vi bare skal stå og klappe folk på skuldra, så er det bare å kaste

⁷²⁰ Det samme finner Heivoll, se Heivoll, 2017, s. 272 og s. 280 flg.. Heivoll finner også at ulike ledere kan skape ulike kulturer for forfølgelse, se Heivoll, 2017, s. 269

⁷²¹ Det samme finner Heivoll, se Heivoll, 2017, s. 272

bort tiden...«Du skulle ha hatt førerkort, kjør nå bare hjem og hent det.»» Han fortsetter: «... Nei, det er jo ikke... alvorlig, men det er jobben vår...»

Det kommer frem at like brudd på vegtrafikklovgivningen kan behandles ulikt fordi den ene stanses i forbindelse med en organisert trafikk kontroll, mens den andre stanses tilfeldig. Den som tas for lovbrudd som det på forhånd er bestemt at det skal slås ned på, får normalt en reaksjon i form av gebyr, forenklet forelegg eller anmeldelse, mens den som stoppes tilfeldig, gjerne vil slippe unna med en advarsel. På den annen side kan lovbryster slippe ansvar for lovbrudd som oppdages ved organisert kontroll, men som ikke inngår i denne. Dersom kontrollen omhandler fart, er det fartssynderne det reageres mot. Politibetjentene har sin skjønnsfrihet i behold vedrørende andre lovbrudd som de måtte observere.

Det er flere tilfeller der den enkelte politibetjent ikke lar sin beslutning bero på «det styrte skjønn». ⁷²² På et av tjenestestedene for datainnsamlingen har ledelsen gitt politibetjentene beskjed om at alle tilfeller av forfalskning av identifikasjonsbevis, eller lån av andres skal anmeldes. Til tross for dette, er det flere tilfeller der anmeldelse unnlates.

De er også noen politibetjenter som klart gir uttrykk for at de ikke lar seg styre av måltall: «De er ikke med og styrer meg. Jeg skriver de anmeldelser jeg skriver, uavhengig av måltall», uttaler en politibetjent. Flere politibetjenter sier også at de ikke skriver anmeldelse der de ellers ville ha latt det være, bare for å tilfredsstille måltall. En politibetjent stiller følgende spørsmål: «... Hva er det vi ønsker? Å ta de som kjører verst, eller flest mulig for å få måltallene opp?» ⁷²³ En annen politibetjent gir uttrykk for at det kan oppstå et etisk dilemma ved måltallstyrt virksomhet. Han stiller spørsmål om det er riktig å oppsøke og anmelde slike som de vet bruker narkotika hver dag, for å tilfredsstille måltall, fremfor å jakte på de som omsetter narkotika og rekrutterer til bruk.

At aktuelle måltall for anmeldelse er oppfylt, hindrer på den annen side ikke at det utferdiges nye anmeldelser. En politibetjent sier om dette: «... om det er ungdommer som driver på med ulovlige ting, så kan man ikke la være å anmelde dem fordi at man da går over... måltallet.»

Når det ikke foreligger styrt skjønn, eksempelvis ved trafikkovertrедelser som oppdages utenfor organiserte kontroller, kan forfølgelse unnlates. Om det å slå ned på at en bilfører eksempel unnlater å bruke blinklys, prater i håndholdt mobiltelefon eller ikke har på bilbelte, uttaler en politibetjent: «Nei... det blir for voldsomt... for mye styr. Både for oss, som kanskje skal gjøre noe annet, og... reaksjonen for de som blir stoppet. For da må du nødvendigvis gi dem tegn til å stoppe og kjøre etter dem... nei, ikke for sånt.» En annen politibetjent uttrykker seg slik: «... er du ute på den alminnelige patruljekjøringen og kommer over forhold, så er du... mer... på korrigeringsiden...». Med dette mener han at han vil gi personen informasjon og advarsel om at utvist adferd ikke er akseptabel.

I forlengelsen av dette, vises det til kapitlet om inngripen og gjennomføring, punkt 4.2.2.4, hvor det kommer frem at det ved vurderingen av inngripen kan legges vekt på hva som er i politiets interesse. På et av tjenestestedene kan eksempelvis inngripen overfor personer som antas å drive med piratkjøring unnlates fordi det kan anses som forebyggende for ordensforstyrrelser at sentrum

⁷²² Hos Heivoll fremkommer variasjon hos politibetjentene vedrørende hvorvidt måltall påvirker valget om forfølgelse, se Heivoll, 2017, s. 282-283

⁷²³ Hos Heivoll fremkommer skepsis hos politibetjentene mot å måle ordenstjenesten, da det innebærer fokus på kvantitet fremfor kvalitet, se Heivoll, 2017, s. 281

tømmes raskere enn drosjenæringen klarer. Det kommer også frem at inngripen overfor kjente narkotikamisbrukere kan unnlates, for å unngå at nye lovbrudd foretas for å finansiere bøter og ny narkotika der det er beslaglagt. Vektleggingen av dette momentet diskuteres i nevnte kapittel, punkt 4.2.3.4. Dette siste er også nevnt ovenfor under punkt 5.3.3.9, om konsekvenser av forfølgelse. Manglende inngripen innebærer manglende forfølgelse. Derfor nevnes momentet også her.

5.3.4.2 Ressurser

Tilgangen på ressurser, eksempelvis politiets bemanning og tid til rådighet, kan tillegges vekt ved vurderingen av forfølgelse.⁷²⁴

Når det gjelder *bemanning*, kan det ved vurderingen av om antatt straffbare forhold forfølges, legges vekt på hvorvidt politibetjenten heller ønsker å være i beredskap for større oppdrag. Spesielt når det er mange folk på byen, og det nærmer seg stengetid, prioriteres gjerne det å være i beredskap. Dette kan lede til manglende forfølgelse av antatte lovbrudd.⁷²⁵ Ved et tilfelle kommer en mann bort til to politibetjenter som patruljerer i sentrum og forteller at han er blitt slått ned av en ukjent mann på et utested like ved. Han har et kutt og en tydelig hevelse over øyet, men rådes til å anmelde forholdet over helgen. Politibetjentene begrunner dette med at de vil være i sentrum i tilfelle det skjer noe.

Det er flere tilfeller der mangel på *tid* tillegges vekt ved vurderingen av forfølgelse.⁷²⁶ At det nærmer seg vaktslutt kan eksempelvis bli avgjørende. Dette kan dels begrunnes i et ønske om å unngå overtid, eller at ledelsen har gitt beskjed om at overtid forutsetter mer alvorlige lovbrudd. Ved flere anledninger oppgis tidsmangel som årsak til at anmeldelser ikke tas imot fra personer som mener seg utsatt for mindre alvorlige legemskrenkelser/kroppskrenkelser.⁷²⁷

5.3.4.3 Oppfatninger om lovbruddets straffbarhet eller straffverdighet

Det kommer frem meninger blant noen av politibetjentene om at visse lovbrudd ikke er så alvorlige som lovgiver har bestemt.⁷²⁸ Det kan dreie seg om uenighet både i handlingens straffbarhet, i den forstand at forholdet ikke bør være straffbart, eller straffverdighet, at forholdet ikke bør straffes så strengt som det kan. Slike oppfatninger kan tillegges vekt ved vurderingen av forfølgelse, og også lede til at det gis en mildere reaksjon enn det ellers er grunnlag for.

Det er noen som gir uttrykk for at de ikke synes det er grunn til å straffe noen som har glemt førerkortet. En politibetjent sier følgende om å reagere på slike lovbrudd: «... ja, det er viktig... men jeg synes litt synd i folk når det gjelder... trafikkgreiene. Jeg kan bli beordret ut på dokumentkontroll... og ikke skrive forelegg for at de ikke har med seg førerkortet... Der har nok min personlige oppfatning overskygget rollen jeg egentlig burde hatt i den sammenheng...»

Likeledes gir en politibetjent uttrykk for at han synes det er trasig å ta det han kaller for "ordentlige folk" som har kjørt litt for fort, da han synes synd på dem. Noen av politibetjentene gir også uttrykk for at de har en viss forståelse for at folk begår visse typer lovbrudd. Om straffbarheten for urinering

⁷²⁴ Det samme finner Heivoll, se Heivoll, 2017, s. 280

⁷²⁵ Det samme finner Heivoll, se Heivoll, 2017, s. 288 flg.

⁷²⁶ I en del tilfeller der ressurshensyn oppgis som begrunnelse for ikke å forfølge antatt straffbare forhold, gis det likevel advarsel til vedkommende

⁷²⁷ Uten unntak orienteres imidlertid vedkommende om at han eller hun kan, og eventuelt bør, komme på politistasjonen på mandag og anmelde forholdet

⁷²⁸ Heivoll finner noe av det samme, se Heivoll, 2017, s. 262, 305 og s. 308-309. Se også Bratholm, 1971, s. 104

på offentlig sted, uttaler en betjent: «Det er jo... naturen sin lov... man har jo litt medlidenhet... vil man på do, så er det ikke bare å komme seg inn på et utested på et toalett... det kan være forferdelig kø... Og da er alternativet å pisse i bukse, og det skjønner jeg at folk ikke gjør. At du da går i en bakgård og pisser, det synes jeg faktisk er greit. Det må jeg ærlig innrømme...»⁷²⁹

Det er flere tilfeller der uenighet i handlingens straffverdighet vektlegges slik at forfalskning av legitimasjon ikke anmeldes. En politibetjent sier det slik: «... det er ikke verdens største... det med falsk legitimasjon... andre her på huset er konsekvent og skriver anmeldelse. Der blir vi ikke enig. Noen mener at slik skal det være og at de... har hjemmel for å gjøre det... Og der er jeg litt uenig....» Vegringen kan også komme til uttrykk ved at vedkommende politibetjenter unnlater å melde seg når det kommer melding fra operasjonssentralen om saker vedrørende forfalskede identifikasjonsbevis.

Det kommer frem erkjennelser om at private meningers innvirkning på praksis kan være uheldig. En politibetjent som kan la egne oppfatninger om straffverdighet påvirke valget om straffeforfølgelse sier det slik: «... Det er jo ikke jeg som skal bestemme hva som er rett og galt.» En annen politibetjent sier det slik: «... Og så kommer det an på... Hva jeg synes er viktig... Egentlig er det sykt at den enkelte politimanns interesse skal ha litt å si... for det er jo... stor forskjell på om du skriver noe eller ikke...»⁷³⁰

5.3.4.4 Omdømme

Ved vurderingen av forfølgelse, kan det legges vekt på hvilket omdømme politiet derved antas å ville få hos antatt lovbryster, den som blir utsatt for en krenkelse, og publikum generelt.⁷³¹ Flere politibetjenter gir uttrykk for at det er viktig at folk får et godt inntrykk av politiet. Spesielt på mindre steder kan det anses viktig å bygge gode relasjoner til stedets befolkning. Det kommer også frem synspunkter på at det er viktig å få et godt omdømme hos politistudenter som er i praksis på tjenestestedet.

Hensyntagen til omdømme hos antatt lovbryster kan lede til at forfølgelse unnlates. Det kommer frem synspunkter på at folk sannsynligvis vil føle en slags takknemlighet for ikke å bli anmeldt, og at det kan komme politiet til gode senere, eksempelvis når de trenger bistand eller opplysninger fra disse. En politibetjent sier om dette: «... da kan de... si ... når de sitter i et selskap senere på kvelden... ”Jeg traff en politimann, og hadde faktisk glemt førerkortet, men jeg slapp bot. De bare sjekket...” Og så blir det en positiv ting som går på vårt omdømme...»

Hensyntagen til antatt krenkedes oppfatning av politiet kan på den annen side lede til at antatt lovbrudd forfølges. På ett av stedene for datainnsamlingen gir ledelsen beskjed om at det skal opprettes sak på alle ungdommer som bruker falsk/lånt legitimasjon for å komme seg inn på utested, kjøpe alkohol eller tobakk, dels av hensyn til de som blir utsatt for krenkelsen. En politibetjent sier det slik: «Så butikkene som stanser disse og gjør jobben sin, de skal oppleve at politiet tar det seriøst.»

Det kommer frem at det anses viktig å opptre korrekt når studenter er med i tjenesten. Ved et tilfelle stanser en politibetjent en kollega i fartskontroll, og denne forbindelsen byr på utfordringer: «... Hvor

⁷²⁹ Heivoll finner at forståelse for at vedkommende begikk lovbruddet kan lede til at anmeldelse unnlates, se Heivoll, 2017, s. 306-307

⁷³⁰ Heivoll finner at det ved vurderingen av forfølgelse kan legges vekt på hva aktuell politibetjent interesserer seg for, se Heivoll, 2017, s. 276

⁷³¹ Noe av det samme finner Heivoll, se Heivoll, 2017, s. 313-314

du ser både på kroppsspråk og hentydninger at... her syns han faktisk at du bare skal se gjennom fingrene... da gjør vedkommende situasjonen ganske vanskelig for deg som kollega, og personlig... jeg synes ikke om slike ting...», forteller politibetjenten. Han fortsetter: «... Og så har vi en student med... Og uansett så hadde ikke jeg villet sett gjennom fingrene på dette. Men da gjør vedkommende situasjonen ganske vanskelig for deg som kollega, og personlig... jeg synes ikke om slike ting... Men det gjør det selvsagt vanskelig når man skal treffe vedkommende på jobben dagen etter, eller samme dagen, og så vet du at du har skrevet et forelegg... jeg mener at det skal ikke være noen forskjell på om det er kollega eller om det er hvermannsen.»

5.3.4.5 Forbindelse til antatt lovbryster

Selv om samtlige av politibetjentene gir uttrykk for at de er seg bevisst sitt ansvar om å behandle folk likt, kommer det frem at forbindelsen til antatt lovbryster kan tillegges vekt ved vurderingen av forfølgelse. En politibetjent sier det slik: «... Så forskjell blir det nok, og det gjør alle... vi er bare mennesker... rart var det om vi skulle være så objektive at vi ikke skulle la oss påvirke av ting, at vi ikke skulle gjøre forskjell.»

Det er flere politibetjenter som gir uttrykk for at det er vanskelig å stille folk de kjenner til ansvar for antatt straffbare forhold, og en uttrykker det slik: «Jeg har vært med på å ta folk som jeg har gått på skole med... grunnskole, videregående skole. Og det er en del av gamet... Man vil jo kanskje ha... i slike tilfeller som er... i grenseland... litt mer tro på at de vil ta en advarsel til seg. I og med at du har en relasjon til dem fra før... Det kan godt hende at du... gir en advarsel i større grad i et tvilstilfelle. Men det er ikke noen slike store ting. Det blir korruperte greier... har det skjedd noe som må tas tak i, så gjør man jo det.» Det er tilfeller der anmeldelse unnlates med delbegrunnelse som kommer til uttrykk i utsagn som: «Ok fyr, vet av ham fra før...», «er egentlig en grei kar som gjør en del dumme ting», og at det er snakk om «ordentlige folk».

Ved et tilfelle unnlater en politibetjent å stanse fotballtreneren til barnet sitt som observeres at snakker i telefonen mens han kjører bil. Politibetjenten gir uttrykk for at mannen skulle ha blitt stoppet, på samme måte som enhver annen som bryter mobilforbudet,⁷³² men uttaler at det er vanskelig å håndtere situasjoner der det er kjentfolk involvert. På spørsmål om hvorfor det blir sånn, svarer politibetjenten: «Fordi jeg møter dem to timer senere på fotballtrening.» Situasjonen er slik at politibetjenten må snu politibilen, og kjøre etter aktuell bil, for å stoppe den. Det synes politibetjenten isolert sett er å lage mye styr, da det kan forårsake trafikale problemer.

Også i tilfellet nevnt ovenfor, under punkt 5.3.4.5, der en politibetjent stanser en kollega i fartskontroll, uttrykker politibetjenten et ubehag med å forfølge lovbruddet. Politibetjenten velger imidlertid å forfølge lovbruddet, selv om han oppfatter det slik at føreren gir uttrykk for at forholdet bør ses gjennom fingrene med. Som nevnt trekker politibetjenten, ved begrunnelsen av sin avgjørelse, frem at han har en student med, jf. punktet om omdømme ovenfor.

5.3.4.6 Lovbruddet retter seg mot politibetjentene eller deres arbeid

Det hender at politibetjenter i ordenstjeneste utsettes for vold, trusler og sjikanering. Da disse lovbruddene retter seg mot politibetjentene, eller vanskeliggjør deres arbeid, behandles særskilt de ulike skjønsmessige vurderinger politibetjentene foretar vedrørende forfølgelse.

⁷³² Se vegtrafikkloven §§ 31 jf. 23b, jf. forskrift om forbud mot førers bruk av håndholdt mobiltelefon under kjøring med motorvogn § 2

Om forståelsen av begrepet vold, jf. straffeloven 1902 § 127, 1.ledd/straffeloven 2005 § 155, 1.ledd, uttaler en politibetjent: «... hvis noen blir slått eller... lugget eller... sparket, så er det vold. Og biting...» En annen politibetjent tilføyer spytting. Dytting kan oppfattes å være i grenseland. En politibetjent uttaler at det ikke nødvendigvis er straffbart om en forholdsvis rolig person dytter ham litt. En annen politibetjent sier om dette: «... Om du begynner å ta i noen og de begynner å dytte deg vekk, det er ikke nok. Det må være... litt mer rettet...» Å bli tatt i, eller trukket i uniformen, kan oppfattes å falle utenfor voldsdefinisjonen.

Når det gjelder spørsmålet om forfølgelse av dytting, viser en politibetjent til et tilfelle der: «... han... var sur på meg. Vi stod og pratet i gaten, og tårene trillet på ham... var veldig fortvilt. Da stod han og dyttet til meg et par ganger. Og det er jo egentlig vold mot offentlig tjenestemann, men da tilsier situasjonen at han skal få lov til å gjøre det et par ganger, men så er det stopp.»

Det fremkommer videre at de aller fleste politibetjentene har lav toleranse for vold, og forsøk på vold, mot dem selv. En politibetjent uttaler følgende: «... det er nok de tilfellene hvor jeg ikke har tålmodighet i det hele tatt. Da... reageres det hardt. Så alt av vold som vi blir utsatt for, ... blir alltid anmeldt... Da er det ikke noe kjære mor... da har i alle fall jeg i ryggmargen at da er det pågripelse og arrest og rettsak...»

Utsagn om å skade eller drepe politibetjenten anses normalt som trusler, jf. straffeloven 1902 § 128, 1.ledd/straffeloven 2005 § 155, 1.ledd. En politibetjent forteller om et tilfelle fra første året han jobbet: « ... Det var... på julaften, i femtiden om ettermiddagen... så ringer telefonen... Og da var det en som sa at hvis vi ikke kom utover til øya nå, og tok med... ungen... så kom han til å sette ei kule i panna på meg... Så sa jeg: «Sier du at du truer... med å drepe meg?» «Er det politiet?», sier han. Ja, han skulle sette ei kule i panna på meg hvis jeg ikke kom. Og da ble det helt konkret... jeg spurte ham igjen, og han fremsatte det igjen...» Politibetjenten anmelder forholdet, selv om han ikke føler noen frykt for at mannen faktisk vil gjøre det han truer med. Utsagn som «din jævla idiot... bare vent, så skal jeg ta deg», kan anses å falle utenfor trusseldefinisjonen. En politibetjent sier det slik:«... Det må være litt mer konkret, synes jeg...»

Selv om trusler i liten grad aksepteres, er det likevel ikke slik at alle trusler anmeldes. Ved vurderingen av forfølgelse kan det legges vekt på utsagnets art og dets egnethet til å skape frykt. Det fremkommer en viss toleranse for at folk kan komme med skremmende utsagn i forbindelse med at de blir utsatt for inngrep som pågripelse, innbringelse, innsettelse i arrest eller maktanvendelse.

Flere politibetjenter gir uttrykk for at de har liten toleranse for truende utsagn som rettes mot deres familie, og en sier det slik: «... Man tåler egentlig ganske mye, men med en gang det er snakk om familie... da går rullegardinen ned for de aller fleste. Da er det nok...» En annen sier det slik: «... hvis det kommer konkrete trusler på meg og min familie, med å drepe og "Jeg vet hvor du bor"... så er det anmeldelse tvert.»

En politibetjent forteller at han har anmeldt en mann som truet med å tenne på hans 4 måneder gamle barn. Utsagnet kommer etter at politibetjenten har vært med på å etterforske mannen for et straffbart forhold. Politibetjenten beskriver mannen som: «... en som ikke hadde så veldig mye til overs for oss. Og det var det verste. Da hadde jeg ikke rom for så veldig mye annet enn å kjøre det fullt ut. Da hjelper det ikke om han sier unnskyld i ettertid. Det vil hele tiden være med oss, både meg og moren...»

Eksempler på utsagn som av aktuell politibetjent anses som sjikanerende, jf. straffeloven 1902 § 326, 1.ledd nr 2/straffeloven 1005 § 156,2.ledd, er at vedkommende er «en fette» og «hjernedød».

Ved avgjørelsen av forfølgelse, kan det legges vekt på om noen overhører utsagnet.⁷³³ En politibetjent sier det slik: «... om de vil gjøre det inne i arresten... der ingen ser dem, utenom oss tjenestemenn, så går det helt fint. Men ute på torvet... er ikke akseptabelt.» Tilsvarende uttaler en annen politibetjent: «Hvis man blir skikkelig kjefet på i sentrum med masse folk, så kan jeg være tilbøyelig til å anmelde... Men om noen... bak i maja kaller oss... så går det inn det ene øret og ut det andre.» Det kommer imidlertid frem synspunkter på at folk ikke skal få lov til å herse med politiet.

Ved et tilfelle anholdes en ung dame utenfor et utested, for å opptre høylytt og kranglete mot det som viser seg å være hennes eks-kjæreste. Hun roper, banner og skjeller ut den ene politibetjenten, blant annet ved å kalle henne hjernedød. Politibetjenten oppfatter det slik at den unge damen ved dette søker å hindre politibetjentens inngripen i situasjonen. Politibetjenten uttaler at hun tåler såpass i tjenesten, og beslutter ikke å anmelde forholdet.⁷³⁴

I forbindelse med innbringelse av en overstadig beruset mann, kalles en politibetjent for: «... fetta og... de berømmelige ord om at "jeg vet hvor du bor, og hvem du er" ... antyder at jeg har familie og jeg skal bare passe på dem...». Politibetjenten oppfatter det slik at mannen derved søker å hindre innbringelsen, og anmelder ham for sjikanering.

Det kommer frem at det kan utvises større toleranse for sjikanerende utsagn, fornærmelig adferd og hindring av tjenesten fra personer som politibetjenten er i samtale med. Hvis det derimot er en tredjeperson som vanskeliggjør oppdraget ved å blande seg inn, kan terskelen for anmeldelse være lavere.

Et siste lovbrudd som nevnes her, som kan vanskeliggjøre politiets arbeid, er når noen unnlater straks å etterkomme politiets pålegg, jf. politiloven §§ 30 jf. 5. De aller fleste pålegg som observeres at gis, etterkommes uten andre problemer enn at det må gjentas ved en del tilfeller. Men ved ett tilfelle går det om lag 20 minutter, hvor en mann får gjentatte pålegg om å forlate området, uten at disse etterkommes. Mannen orienteres om at han vil tas med inn og anmeldes dersom han ikke forlater, men mannen påstår at han kan stå hvor han vil. Det utferdiges anmeldelse for ikke straks å etterkomme politiets pålegg.

5.3.4.7 Andre momenter som kan virke inn på hvorvidt forfølgelse skjer

I tillegg til de polititilknyttede momenter som politibetjentene selv gir uttrykk for at de (bevisst) kan tillegge vekt ved vurderingen av forfølgelse, viser observasjon og intervju at ytterligere tre momenter (ubevisst) kan ha betydning for hvorvidt forfølgelse skjer.

Ovenfor, under punkt 5.3.3.2 om antatt lovbryters adferd, kommer det frem at det ved vurderingen av forfølgelse kan legges vekt på hvorvidt en antatt lovbryter opptre provoserende eller opponerende. Sett fra politibetjentenes ståsted kan slik adferd oppfattes som en **utfordring av**

⁷³³ Det samme finner Heivoll, se Heivoll, 2017 s. 264

⁷³⁴ Under intervjuet av aktuell politibetjent, noe tid etter hendelsen, har politibetjenten endret mening. Hun mener nå at forholdet burde ha blitt anmeldt fordi det var et så krenkende utsagn. Hun vil likevel ikke utferdige anmeldelse, fordi hun tok avgjørelsen der og da

politibetjentens autoritet.⁷³⁵ Det kommer frem oppfatninger om at personer som provoserer og opponerer kan oppfattes ikke å ha respekt for politiet, og derfor fortjener å bli anmeldt. «... hvis de kaller oss, forklarer oss hvordan vi skal gjøre jobben vår, at de ikke skjønner at de har gjort noe galt, og at de ikke skjønner at vi må gjøre vår jobb, da er det lettere å skrive det forelegget eller den anmeldelsen enn om de legger seg helt flat,» uttaler en politibetjent. En annen politibetjent svarer følgende på spørsmål om hvorvidt det at noen opponerer kan påvirke måten han reagerer på: «Ja, det ville være unaturlig om det ikke gjorde det... vi er bare mennesker... ingen... greier å være så profesjonelle at de ikke lar seg påvirke av hvordan vedkommende opptrer overfor dem. I mer eller mindre grad.» Dette kan medføre at han: «... for eksempel lettere anmelder... han... karen som er stor i kjeften og ikke skjønner hvorfor vi er så forbannet dum og gjør dette her... det er klart at det vil nok kunne påvirke min reaksjon overfor vedkommende. Helt klart.»

På mitt spørsmål fra meg om hvorfor det er slik, svarer førstnevnte: «... de som reagerer slik vi ikke vil at de skal reagere, de har sannsynligvis ikke skjønt noen ting. Mens de som legger seg flat og skriker sine modige tårer, og du ser at de er oppriktig lei seg... så er det mye lettere å si okey.» Sistnevnte svarer slik: «Det jo... hensikten med å anmelde en person. Han som har skjønt at han har gjort noe dumt, og beklager... og du skjønner at han er litt lei seg for det han har gjort, han har skjønt det. Du trenger ikke nødvendigvis å opprette en anmeldelse. Mens han andre karen som ikke vil skjønne dette, og er tøff i trynet, han er det nok lettere å skrive anmeldelse på, ja. Han har ikke helt skjønt det.» Noe av dette handler også om antatt gjerningspersons adferd, hvilket er redegjort for ovenfor under punkt 5.3.3.2.

Et eksempel på provokasjon gjennom adferd, er der personer drikker alkohol på offentlig sted etter at vedkommende antas å ha sett at politiet observerer vedkommende, eller når politiet henvender seg til vedkommende. Slik adferd oppfattes gjerne som et uttrykk for manglende respekt for politiet. «Hvis de... setter glasset til munnen og drikker videre, så blir de anmeldt», som en politibetjent uttaler det. En annen sier det slik: «... hvis de drikker demonstrativt og ikke hører etter, så skriver vi selvfølgelig på det» Og en tredje uttaler: «... hvis han sier at «Vet du hva, jeg skal drikke opp ølen min, og det har du ingenting med», så vil han få en anmeldelse på det...»

Men det er også noen som mener at de ikke blir påvirket av slikt. En politibetjent sier følgende om dette: «... utfordrer dem autoriteten, gjør ikke det... at «Jeg skal ta dem», eller at «Da skal jeg jaggu meg vise dem», eller at «Du er herved anmeldt». Det blir de ikke.»

Som det fremgår av kapitlet om inngripen og gjennomføring, punkt 4.2.2.5, gir politibetjentene dels uttrykk for, og dels ser jeg gjennom observasjon og intervju, at det grovt sett er tre ulike kategorier politifolk – den oppsøkende, den tilbakelente, og den «i midten». Som nevnt der kan den enkelte politibetjents rolleforståelse virke inn på hvorvidt vedkommende griper inn i en situasjon, og i så fall på hvilken måte. Hvilken **rolleforståelse** aktuell politibetjent har, kan også virke inn på spørsmålet om forfølgning. Den oppsøkende kan søke å slå ned på flere antatt straffbare forhold. Den

⁷³⁵ Heivoll finner at dagsform og humør kan virke inn på valget om forfølgelse, se Heivoll, 2017, s. 275. Han finner også at det kan ha betydning om politibetjenten er lei, irritert eller forbannet på gjerningspersonen, se Heivoll, 2017, s. 294

tilbakelente kan i større grad la lovbrudd av mindre alvorlig karakter passere, eller begrense seg til å gi en advarsel.⁷³⁶ Manglende inngripen medfører normalt manglende forfølgelse.

Selv om alle politibetjentene gir uttrykk for at det er viktig å behandle folk som begår like lovbrudd likt, kan rolleforståelsen få som konsekvens at like tilfeller får ulikt utfall vedrørende forfølgelse. En politibetjent beskriver hvordan han mener publikum kan oppfatte det om noen politibetjenter unnlater å gripe inn ved lovbrudd som det ellers slås ned på: «... Denne helga her, da vet vi at den og den er på jobb, så da kan vi gjøre mye. Da kan vi stå og pisse i gaten, lure oss inn her og der, og vi kan slåss... for vi får bare klapp på skuldra, det blir bare prat da. Men kommer vi... den og den helga, så vet vi at ... de og de er på, og da må vi bare holde oss i skinnet.» Og det synes jeg blir så urettferdig for de tjenestemennene som prøver å gjøre noe.» Det kommer uttalelser om at det blir urettferdig med ulik praksis, spesielt på mindre tjenestesteder, der det er erfaringer med at slikt snakkes om.

Ovenfor, under punkt 5.3.4.4, redegjøres det for at uenighet i en handlings straffbarhet eller straffverdighet kan virke inn på spørsmålet om forfølgelse. **Manglende kunnskaper om regelverket** kan også være en årsaksfaktor til ulik praksis vedrørende forfølgelse. Det er tilfeller der forfølgelse unnlates fordi vedkommende politibetjent ikke er sikker på om forholdet er straffbart. Ved et tilfelle får politiet melding om at en mann har slått til kjæresten sin flere ganger inne på et utested. Da politiet kommer, har mannen forlatt. Det blir usikkerhet i patruljen om mannen kan anmeldes for ordensforstyrrelse, og anmeldelse unnlates av denne grunn.⁷³⁷ Inne på politistasjonen slår en av politibetjentene opp i loven og finner ut at forholdet faller inn under straffebudet, men beslutningen omgjøres likevel ikke. Politibetjenten sier om dette: «Det er jo fordi... jeg ikke føler meg helt trygg på grunnlaget til å ta den situasjonen der.»

5.4 Politibetjentenes praksis sett i lys av rettslige rammer

5.4.1 Innledning

Som det fremkommer ovenfor tillegger politibetjentene en rekke momenter vekt når det tas stilling til om et (antatt) straffbart forhold anmeldes, eller forfølges på andre måter. En rekke av disse faller sammen med de samme momenter som kan tillegges vekt ved vurderingen av inngripen og gjennomføring, jf. kapittel 4. Formålet her er å belyse dette ved de rettslige rammer som gjelder for skjønnsutøvelsen. Det empiriske materialet viser at alle former for skjønn er aktuelle, og det vil fremkomme under de enkelte momenter hvilke(n) form(er) for skjønn som inngår i dette/disse. Når det gjelder det lovbundne skjønn, er forståelsen av lovens begrep for det vesentlige avklart gjennom lovforarbeider, rettspraksis og anerkjent juridisk teori. I den teoretiske fremstillingen ovenfor, redegjøres det for noe av det lovbundne skjønn. I tillegg vil det nedenfor redegjøres for forståelsen en rekke begrep i loven som anses å være av betydning for analysen av politibetjentenes lovbundne skjønn.

⁷³⁶ Heivoll og Granèr finner at alder og erfaring kan virke inn på spørsmålet om forfølgelse, se Heivoll, 2017, s. 272 og Granèr, 2004, s. 272

⁷³⁷ Jenta blir bedt om å komme med anmeldelse over helgen dersom hun ønsker det

5.4.2 Momenter tilknyttet situasjonen

5.4.2.1 Innledning

De situasjonstilknyttede momenter som tillegges vekt ved vurderingen av forfølgelse er som nevnt sannsynlighet for at det foreligger et straffbart forhold (bevisbildet), alvorlighet av det antatt straffbare forhold, hvorvidt noen krenkes av, generes av, eller er vitne til det antatt straffbare forhold samt allmennprevensjon.

5.4.2.2 Sannsynlighet for at det foreligger et straffbart forhold

Som nevnt under punkt 5.2.3, er sannsynligheten for at det er begått et straffbart forhold, av relevans for iverksetting av etterforskning, jf. kravet til rimelig grunn i straffeprosessloven § 224, og for idømmelse av skyld og straff, jf. uskyldspresumpsjonen og prinsippet om at enhver rimelig tvil skal komme den anklagede til gode. Bevissituasjonen og utsiktene til oppklaring er også av relevans ved spørsmålet om påtale.⁷³⁸ Innledningsvis konstateres det derfor med at det er klart saklig å legge vekt på bevissituasjonen når det tas stilling til om et forhold forfølges. Som nevnt under punkt 5.2.3 vil kravet til bevisenes robusthet kunne variere avhengig av antatt lovbrudds alvorlighet. Betydningen av lovbruddets alvorlighet behandles nedenfor under neste punkt. Datamaterialet omhandler de mindre alvorlige lovbrudd, der også domstolen vil kunne stille mindre krav til etterforskningens omfang og dybde.

Vurderingen av sannsynlighet for at det er begått et straffbart forhold, faller inn under faktumskjønn, mens vurderingen av hva som ligger i kravene til sannsynlighet, faller inn under det lovbundne skjønn. Faktumskjønn og lovbundet skjønn er dermed de to aktuelle skjønnsformene her. Vurderingen av hvorvidt forfølgelse iverksettes når lovens krav til faktum anses bevist, faller inn under det diskresjonære skjønn. Det synes å være avhengig av en rekke momenter som gjennomgås nedenfor, fra om med neste punkt.

Når det gjelder faktumskjønn, så er det nokså naturlig at faktum oppfattes klarere for politibetjentene der de selv er vitne til aktuell hendelse. Lovbrudd som er relativt enkle å konstatere, og hvor skjønnsinnslaget er lite, er diverse trafikkforseelser. Når det eksempelvis foreligger lasermåling, er det normalt uproblematisk å konstatere hvorvidt noen har kjørt for fort. Likeså er det normalt lett å konstatere om noen som observeres har ført motorvogn uten bilbelte eller snakket i håndholdt telefon under kjøring.

I datamaterialet inngår en rekke overtredelser som det kan reageres mot med forenklet forelegg, jf. vegtrafikkloven §§ 31, 1.ledd jf. 31 b jf. forskrift om forenklet forelegg av 29.juni 1990 nr 492. Forenklet forelegg er å anse som straff, da det er en bot, jf. vegtrafikkloven § 31, 1.ledd. Det er også en del overtredelser i datamaterialet som det kan reageres mot ved gebyr, hvilket ikke er straff, jf. vegtrafikkloven §§ 31, 8. og 7.ledd og 31 a. For ileggelse av straffansvar kreves som nevnt at det er hevet over enhver rimelig tvil at straffansvar foreligger. Det fremkommer ikke tilfeller der det gis forenklet forelegg eller gebyr hvor det er grunn til å stille tvil om bevisene, og hvor det heller ikke er grunn til å kritisere at politibetjentene ikke etterforsker forholdet grundigere, jf. bevisenes robusthet.

⁷³⁸ Kjelby, 2013, s. 26

Ved bilforfølgelse, tas det høyde for unøyaktige speedometre i politibilen, gjennom fratrekk av en sikkerhetsmargin. Å ta høyde for bevisvil på en slik måte, kan betraktes som et tiltak for å sikre at reaksjonen tilpasses bevisituasjonen.

Tilfellet der speedometermåling viser en fart som kvalifiserer til førerkortbeslag, men det reageres med forenklet forelegg på grunn av sikkerhetsfradrag, behandles her nærmere. Dersom både bilfører og politibetjent er helt sikker på at bilføreren har hatt en hastighet som svarer til utferdigelse av det forenklete forelegget, er reaksjonen uproblematisk. Men her inngås det nærmest en avtale mellom politibetjenten og bilføreren. Da kan det stilles spørsmål ved maktforholdet i situasjonen. Det kan ikke utelukkes at føreren føler seg presset til å akseptere noe som politibetjenten ikke kan bevise. Politibetjentens etikk settes på prøve, da det selvsagt ikke er hjemmel for «ta litt i» fordi politibetjenten forventer at føreren vil foretrekke forenklet forelegg fremfor anmeldelse. På den annen side er et det av trafikkikkerhetsmessige årsaker viktig at det ikke ses gjennom fingrene med klare fartsovertredelser som representerer farlig kjøring. Det viktige er at aktuell politibetjent gjør det som er rimelig å regne med for å klarlegge faktum, slik at det ikke er tvil av betydning for aktuell reaksjon.

I empiridelen nevnes et par tilfeller der henholdsvis en bilfører og en fører av traktor oppfattes å ha kjørt for fort, jf. henholdsvis vegtrafikkloven §§ 31 jf. 5, 1.ledd jf. skiltforskriften § 8, skilt 362 og 31 jf. 6, 1.ledd. I disse tilfellene kan ikke anmeldelse og iverksettelse av etterforskning avdekke om førerne kjørte for fort, og i så fall med hvilken hastighet. Slik bevisbildet er, foreligger dermed ikke grunnlag for anmeldelse eller forenklet forelegg. Antakelser om fart på bakgrunn av observasjoner har liten bevisverdi. Der videre etterforskning ikke kan skape større klarhet, vil en beslutning om å unnlate slik, herunder unnlate å utferdige anmeldelse, samsvare med de rettslige rammer.

Innslaget av faktumskjønn er også relativt lite når det tas stilling til om en person aktuell politibetjent selv observerer drikker alkohol, eller urinerer, på offentlig sted, eller nekter å etterkomme politiets pålegg om å fjerne seg fra et bestemt område en bestemt tid. Det empiriske materialet gir ikke grunnlag for å stille spørsmål ved politibetjentenes faktumskjønn i så måte.

Både lovbundet skjønn og faktumskjønn kan by på utfordringer når det henholdsvis skal vurderes hva som skal til for at det foreligger en ordensforstyrrelse, jf. straffeloven 1902 § 350/straffeloven 2005 § 181, samt om det som observeres faller innenfor lovens krav. Av bestemmelsens 1.ledd fremgår at det er straffbart ved slagsmål, støy eller annen utilbørlig adferd å forstyrre den alminnelige fred og orden. I den alminnelige fred inngår også følelsen av å kunne ferdes i fred.⁷³⁹ Hva som anses som utilbørlig må vurderes ut fra de konkrete omstendigheter i hvert enkelt tilfelle, jf. Rt. 1979 s. 1686 (s. 1688). Ordensbruddet må være av en viss alvorlighet, og utilbørlighetskriteriet kan omtales som en toleransegrense, jf. Rt. 1977 s. 944. Det er imidlertid ikke krav om at noen blir skremt, jf. Rt. 1991 s. 1236 om det tilsvarende kriteriet i den opphevede løsgjengerloven § 17. Likeså er det straffbart etter bestemmelsens 2.ledd, for i selvforskyldt rus å ha forulempet eller voldt fare for andre. Med forulemping menes legemsfornærmelser, trusler eller skjellsord. Med fare menes konkret fare.⁷⁴⁰ Når politibetjentene ved vurderingen kan legge vekt på hvorvidt aktuell person opptrer høyløst, klengete,

⁷³⁹ Matningsdal, Norsk lovkommentar, note 2621 til straffeloven 1902 § 350, 1.ledd bokstav a/note 1197 til straffeloven 2005 § 181, 1.ledd bokstav a, siste hovedrevisjon 01.12.16

⁷⁴⁰ Matningsdal, Norsk lovkommentar, note 2626 til straffeloven 1902 § 350, 2.ledd/note 1203 til straffeloven 2005 § 181, 2.ledd, siste hovedrevisjon 01.12.16

aggressiv, kranglete og kommer med skjellsord, er utagerende, utøver vold, er truende eller til fare for noen, er det følgelig samsvarende med lovens vilkår. Når det gjelder vurderingen av rus, kreves det mer enn at vedkommende bare er påvirket.⁷⁴¹ Det er krav om beruselse, og en promille på 0.7 vil normalt ikke anses tilstrekkelig, jf. Rt. 1993 s. 99. Som nevnt i den empiriske delen viser datamaterialet at de som anmeldes for ordensforstyrrelse er tydelig ruspåvirket, eksempelvis gjennom ustødig gange, noe utydelig tale og lukt, og vedkommende opplyser selv at han eller hun har inntatt rusmidler. Forståelsen av ordensforstyrrelse og rus, det lovbundne skjønnet, og faktumskjønn, anses derfor å være i samsvar med de rettslige rammer.

Bevisbildet kan naturlig nok anses mer uklart der aktuell politibetjent kommer til i etterkant av et innmeldt mulig straffbart forhold. Hvorvidt det da er grunnlag for å iverksette etterforskning eller utferdige anmeldelse vil være avhengig av at vitneforklaringer, fysiske bevis eller uttalelser fra antatt gjerningsperson gir rimelig grunn til å anta at et straffbart forhold er begått.⁷⁴² Der det er melding om at noen forstyrrer fred og orden, men vitner mangler og situasjonen oppfattes som rolig når politiet ankommer, oppstår bevisvil. Det er også tilfeller der utestedet melder om uønskede eller vanskelige gjester, hvor vedkommende opptrer rolig og behersket når politiet ankommer, og hvor det ikke gis utfyllende opplysninger om hva vedkommende har gjort. Bevisvilen som oppstår i situasjoner som dette, leder i alle tilfeller som inngår i datamaterialet til at personen ikke anmeldes for ordensforstyrrelse.

I tilfellet der det kommer inn melding om at en mann skal ha kjørt bil i alkoholpåvirket tilstand, jf. vegtrafikkloven §§ 31 jf. 22, underbygges opplysningene politibetjentene mottar i meldingen med de observasjoner politibetjentene gjør og de opplysningene melder og mistenkte gir. Det er ingen opplysninger som peker i motsatt retning. Bevismessig ligger det dermed til rette for iverksettelse av etterforskning og utferdige anmeldelse. Faktumskjønn synes således å være i samsvar med de rettslige krav til bevis.

Der antatt fornærmedes ord står i motstrid til antatt mistenktes ord, og det ikke er noen fysiske tegn på at noe straffbart kan ha skjedd eller vitner som kan kaste lys over saken, vil det vanskelig kunne konstateres at straffansvar foreligger, hevet over enhver rimelig tvil. Vurderinger av de involvertes troverdighet kan alene bli utilstrekkelig for å iverksette ytterligere etterforskning eller utferdige anmeldelse. I tilfellet der det kommer inn melding fra en drosjesjåfør om at en mann skal ha slått til en kvinne, er mer enn bare ord mot ord mellom antatt fornærmet og antatt gjerningsperson. Drosjesjåføren oppgir seg å være vitne til hendelsen, og kvinnen har en synlig hevelse på det ene kinnet. Til tross for dette beslutter politibetjentene på grunn av bevissituasjonen ikke å anmelde forholdet.⁷⁴³ For å kunne begrunne manglende forfølgelse, må det kreves at politibetjentene gjør det som er rimelig å kreve for å avdekke bevissituasjonen. Her kan det stilles spørsmål ved at politibetjenten ikke iverksetter ytterligere etterforskning, eksempelvis i form av avhør av drosjesjåføren, som er melder, edru og på jobb.⁷⁴⁴

⁷⁴¹ Ot.prp. nr. 113 (2004-2005) kap. 7.2, s. 48

⁷⁴² I datamaterialet inngår ingen tilfeller der forenklet forelegg eller gebyr utferdiges uten at aktuell politibetjent selv er vitne til hendelsen

⁷⁴³ Anmeldelse kunne vært unnlatt fordi allmenne hensyn for påtale ikke blir vurdert å foreligge, jf. straffeloven 1902 § 228, 4.ledd, men dette oppgis ikke som årsak til manglende anmeldelse

⁷⁴⁴ Et vitne som er edru og på jobb, anses av politibetjentene som et godt vitne, jf. kapitlet om saksbehandling, punkt 3.3.3.2

Politibetjentenes forståelse av hva som ligger i beviskravene, det lovbundne skjønn, og oppfattelse av situasjonen, faktumskjønn, anses gjennomgående å være innenfor de rettslige rammer. Det er politibetjenten som er på stedet som best kan vurdere hvor sterke bevisene er. Selv om bevisbildet naturlig nok normalt sett er svakere når det besluttes å anmelde eller iverksette etterforskning enn når saken står for påtalevurdering og domstolen, er det etter min mening både en riktig og sunn innstilling politibetjentene har når de avstår fra å anmelde der de ikke føler tilstrekkelig sikkerhet om at forfølgelse vil kunne lede til avdekking av tilstrekkelige bevis for straffansvar.

5.4.2.3 Alvorlighet av antatt lovbrudd

Et lovbrudds alvorlighet er, som ovenfor, av sentral betydning ved vurderingen av hvorvidt det er rimelig grunn til å iverksette etterforskning i henhold til straffeprosessloven § 224, jf. momentet om proporsjonalitet. Alvorligheten av et lovbrudd er også, som nevnt, av avgjørende betydning for lovgivers fastsettelse av strafferamme og domstolens utmåling av straff. Lovbruddets alvorlighet er også av relevans ved vurdering av påtalespørsmålet, jf. straffeprosessloven § 62 a, 2.ledd, 2.setning. Vektlegging av et antatt lovbrudds alvorlighet ved vurderingen av forfølgelse er følgelig klart saklig, og det er da også det moment politibetjentene anser som mest tungtveiende ved vurderingen av forfølgelse.

Vurderingen av et lovbrudds alvorlighet omhandler primært vurdering av situasjonen, faktumskjønn, og vurdering av aktuelle skjønnsmessige begrep i straffelovgivningen, det lovbundne skjønn. Forståelsen av hva som ligger i begrepet fare i vegtrafikklovens forstand kan tjene som et eksempel på det. Når det gjelder alvorlige lovbrudd, er ikke det diskresjonære skjønn så fremtredende i det empiriske materialet, da det kommer frem at slike i all hovedsak forfølges, jf. også begrensningene som ligger i det opportunitetsforankrede skjønn «bagatellmessig forseelse». Likevel nevnes noen eksempler innledningsvis, vedrørende liv og helse, samt promillekjøring. Dernest analyseres vektleggingen av momentet alvorlighet opp mot mindre alvorlige lovbrudd hvor det opportunitetsforankrede skjønn gjelder. Som nevnt domineres det empiriske materialet av slike mindre alvorlige lovbrudd.

De straffebud som beskytter liv og helse, har som nevnt høye strafferammer. Hvilken skade eller fare antatt gjerningsperson har forårsaket, er styrende både for straffansvar og straffutmåling. Når politibetjentene ved vurderingen av forfølgelse legger til grunn at krenkelse av liv og helse er alvorlig, og legger vekt på hvilken skade eller hvilken fare som har oppstått ved vurderingen av forfølgelse, er det følgelig i samsvar med de rettslige rammer.

Et av de mest alvorlige lovbruddene i det empiriske materialet er tilfellet der en mann kjører bil, og kolliderer med et gjerde, til tross for at han har drukket alkohol. Dette er et lovbrudd som er så alvorlig at det må anses å falle utenfor det opportunitetsforankrede skjønn. I tillegg til føring av motorvogn under påvirkning av alkohol, jf. vegtrafikkloven §§ 31 jf. 22, 1.ledd, oppstår her konkret skade, og mye tyder på at mannen utsetter omgivelsene for en betydelig fare under sin kjøretur, da den viser seg å gå over flere kilometer langs veier, der det på aktuelt tidspunkt er trafikkert. Det fremgår av vegtrafikkloven § 3, 1.ledd at enhver skal ferdes hensynsfullt og være aktpågivende og varsom slik at det ikke kan oppstå fare eller voldes skade. Beruselse/bedøvelse som påvirker kjøreferdighetene er årsak til mange ulykker i trafikken, og trafiksikkerhet er hovedformålet med vegtrafikklovens bestemmelser om straffansvar ved ruspåvirket kjøring. Det er viktig i et forebyggende øyemed å søke å hindre slike alvorlige lovbrudd, blant annet gjennom

straffeforfølgelse. Politibetjentens vektlegging av lovbruddets alvorlighet ved beslutningen om forfølgelse, er dermed klart saklig.

Heller ikke tilfellet der en bil på vinterføre kommer skrensene inn et kryss, over i motgående kjørefelt, snurrer nesten 180 grader, og er nær ved å kolliderer med politibilen som kommer i motgående kjørefelt, kan anses som bagatellmessig. Som nevnt rammer vegtrafikkloven § 3 den som forårsaker fare. Vegtrafikkloven § 6, 1.ledd fastsetter at fører av kjøretøy skal avpasse farten etter sted, føre-, sikt- og trafikkforholdene, slik at det ikke kan oppstå fare eller voldes ulempe for andre, og slik at annen trafikk blir minst mulig hindret eller forstyrret. Her heter det også at føreren alltid skal ha fullt herredømme over kjøretøyet. Når det gjelder faktumskjønn, skaper føreren av bilen utvilsomt konkret fare her, jf. vegtrafikkloven § 3. Her er det utenfor førers kontroll at det går bra, og snakk om en hensynsløshet som ikke kan aksepteres. Politibetjentens forståelse av fare, vurdering av faktum og oppfatning av konkret fare og skadepotensiale, representerer følgelig en skjønnsutøvelse som samsvarer med de rettslige rammer.

Mer bagatellmessig kan tilfellet der forankjørende varebil observeres å ha en person i rommet bak forsetene anses å være. Politibetjenten legger ved avgjørelsen om anmeldelse avgjørende vekt på alvorligheten i situasjonen, i form av fare for skade på person ved oppbremsing. Vegtrafikkloven § 3 rammer som nevnt den som ferdes slik at det kan oppstå fare. Med «kan» inkluderes også den abstrakte fare, men faren må være påregnelig.⁷⁴⁵ Da kjøreturen går over to kilometer, på snøføre gjennom et område med stor trafikk, er det påregnelig at en oppbremsing lett kan bli nødvendig, med påfølgende risiko for skade på personen i lasterommet. Forståelsen av kravet til fare, det lovbundne skjønn, faktumskjønn og vektleggingen av forholdets alvorlighet, anses å være i samsvar med de rettslige rammer.⁷⁴⁶

Føreren av limousinen, som kjører i sentrum med åpenbart berusede personer hengende ut sidevindu og takvindu, unngår imidlertid anmeldelse da aktuell politibetjent mener lovbruddet ikke er så alvorlig, da det etter politibetjentens vurdering ikke oppstår fare ved kjøringen. Det er ikke tvil om at det er flere kjøretøy og fotgjengere i trafikkbildet. Flere av fotgjengerne er trolig beruset, da det er lørdagskveld og kjøringen blant annet finner sted nær flere utesteder. En oppbremsing kan fort bli nødvendig, hvorpå skade på de som henger ut vinduene er relativt nærliggende og påregnelig. Dermed kan det hevdes at det foreligger slik fare som vegtrafikkloven § 3 er ment å ramme, slik at anmeldelse kunne vært på sin plass. Det kan følgelig stilles spørsmål ved politibetjentens faktumskjønn, lovbundne og diskresjonære skjønn.⁷⁴⁷

Lovbruddene ordensforstyrrelse, jf. straffeloven 1902 § 350, 1.ledd bokstav a/straffeloven 2005 § 181, 1.ledd bokstav a, drikking av alkohol og urinerings på offentlig sted, jf. henholdsvis alkoholloven §§ 10-1, jf. 8-9, 1.ledd nr 5 og politiloven § 14 jf. kommunale politivedtekter, faller alle innenfor

⁷⁴⁵ Engstrøm, Norsk lovkommentar, note 17 til vegtrafikkloven § 3, siste hovedrevisjon 12.05.16

⁷⁴⁶ Dagen etter oppdager politibetjenten at forholdet kan reageres mot ved forenklet forelegg, jf. vegtrafikkloven § 31 b, jf. forskrift om forenklet forelegg av 29.juni 1990 nr. 492, § 1 nr. 7 f, jf. forskrift om bruk av kjøretøy § 3-1, og slikt utferdiges

⁷⁴⁷ Ved lovendring 4. juli 1991 nr. 49, med ikrafttredelse 1. april 1992, ble forståelsen av fare utvidet til å omfatte ikke bare konkret men også abstrakt fareforvoldelse. Det kan ikke utelukkes at dette kan ha hatt betydning for et par av politibetjentes lovforståelse, da disse var under utdanning da lovendringen skjedde

kategorien hvor det oppportunitetsforankrede skjønn kan komme til anvendelse. Det er da som nevnt også flere tilfeller der slike overtredelser ikke anmeldes, nettopp fordi de anses som bagatellmessige.

I tillegg til det som ovenfor er nevnt om vilkårene for ordensforstyrrelse, ligger det i begrepet utilbørlig at forstyrrelsen må være av en viss alvorlighet.⁷⁴⁸ At noen opptrer høylytt, klengete, kranglete og kommer med skjellsord, er ikke nødvendigvis særlig alvorlig. Men der vedkommende opptrer aggressivt, er utagerende, utøver vold, eller er truende eller til fare for noen, er kravet om alvorlighet klart oppfylt. Det kommer også frem at ordensforstyrrelser anses mer alvorlig der det utøves vold. Legemsfornærmelser/kroppskrenkelser, jf. straffeloven 1902 § 228/straffeloven 2005 § 271, faller da også utenfor det oppportunitetsforankrede skjønn. Forståelsen av økt alvorlighet ved ordensforstyrrelser der vold inngår, samsvarer følgelig med de rettslige rammer.

Den berusede mannen som på et torg opptrer høylytt og sjenerende, slipper anmeldelse fordi aktuell politibetjent ikke anser forholdet som så alvorlig, da mannen ikke utøver vold. Det er imidlertid ikke krav om at en person må opptre voldelig for at det foreligger en ordensforstyrrelse. Mannen innbringes, hvilket avdekker at politibetjenten forstår ordensforstyrrelse ulikt etter politiloven og straffeloven. Den rettslige forståelse av ordensforstyrrelse i de to lovene er imidlertid sammenfallende.⁷⁴⁹ Dermed avviker politibetjentens lovbundne skjønn med gjeldende rett.

5.4.2.4 Noen som krenkes eller generes av det antatt straffbare forhold

Et av hovedmålene med å gjøre en handling straffbar, er å beskytte bestemte interesser. Det kan eksempelvis være enkeltpersoners interesse i ikke å bli utsatt for vold, eller allmennhetens interesse i at det ikke oppstår ordensforstyrrelser, eller at offentlige steder blir tilgriset eksempelvis ved urinerings, jf. politiloven §§ 30 nr 4, jf. 14, 1.ledd nr 1 jf. lokale politivedtekter. Ved ordensforstyrrelser er det endog et vilkår at noen krenkes eller generes, jf. vilkårene om forstyrrelse, forulempelse eller utsettelse for fare, jf. straffeloven 1902 § 350, 1.ledd bokstav a og 2.ledd/straffeloven 2005 § 181, 1.ledd bokstav a og 2.ledd. Ved påtalespørsmålet er det av relevans hvorvidt noen fornærmet, andre som har lidt skade, eller berørt myndighet ønsker påtale, jf. straffeprosessloven § 62 a, 2.ledd, 2.setning. Innledningsvis slås det derfor fast at hensyntagen til hvorvidt noen krenkes eller generes av den antatt straffbare handling anses saklig. Vurderingen av forfølgelse ut fra hvorvidt noen krenkes eller generes av den antatt straffbare handling omhandler alle tre former for skjønn.

Ved de tilfeller der det kommer inn melding om, eller politibetjentene selv observerer det de mener er en ordensforstyrrelse, er det noen som gir uttrykk for at de opplever seg krenket eller genert av aktuell persons adferd. I tillegg til det som ovenfor er nevnt om vilkårene for ordensforstyrrelse, kreves det at adferden faktisk har virket forstyrrende, men ikke at noen har blitt skremt.⁷⁵⁰ Kravet om at allmennheten må forstyrres, innebærer at det ikke er straffbart etter denne bestemmelsen kun å forstyrre politiet.⁷⁵¹ Når politibetjentene ved vurderingen kan legge vekt på hvorvidt det er noen andre enn dem som reagerer på vedkommendes adferd, er det følgelig i samsvar med lovens vilkår.

⁷⁴⁸ Fredriksen, 2015, s. 377

⁷⁴⁹ Myhrer, Norsk lovkommentar, note 27 til politiloven § 9, siste hovedrevisjon 01.11.13

⁷⁵⁰ Matningsdal, Norsk lovkommentar, note 2621 til straffeloven 1902 § 350/note 1197 til straffeloven 2005 § 181, siste hovedrevisjon 01.12.2016

⁷⁵¹ Fredriksen, 2015, s. 371. Forstyrrelse av politiets arbeid ble rammet/rammes av straffeloven § 326/straffeloven 2005 § 156

Hvorvidt noen krenkes eller generes av et lovbrudd kan ha sammenheng med stedet hvor lovbruddet skjer. En del av lovbruddene som er aktuelle i ordenstjeneste er knyttet til offentlig sted, hvilket defineres som sted bestemt for alminnelig ferdsel eller der allmennheten ferdes, jf. straffeloven 1902 § 7, 1.ledd/straffeloven 2005 § 10, 1.ledd. Dette gjelder eksempelvis ordensforstyrrelse, jf. straffeloven § 350, 1.ledd, bokstav a/straffeloven 2005 § 181, 1.ledd bokstav a, samt drikking av alkohol og urinering på offentlig sted, jf. henholdsvis alkoholloven §§ 10-1 jf. 8-9, 1.ledd nr 5. De hendelser som er aktuelle i forhold til disse bestemmelsene skjer alle på steder som klart faller inn under definisjonen av offentlig sted, eksempelvis på torg, og langs veier og fortau i sentrum. Vektlegging av at slike lovbrudd skjer på steder der allmennheten ferdes, og steder der allmennheten kan krenkes eller generes, representerer et lovbundet skjønn og faktumskjønn som er sammenfallende med de rettslige rammer.

Ved bruk av forfalskede dokumenter, jf. straffeloven § 1902 § 182/straffeloven 2005 §§ 361 og 362, er det ikke nødvendigvis noen som blir direkte krenket. Bestemmelsen beskytter den samfunnsmessige interesse i å kunne legge til grunn at legitimasjon og identitetsdokumenter er til å stole på. Som ovenfor nevnt, er dette et lovbrudd som faller utenfor det opportunitetsforankrede skjønn. Likevel nevnes her tilfellet med gutten på 16 år som har forfalsket sin legitimasjon for å kjøpe snus og røyk, da aktuell politibetjent ved sin anmeldelse legger vekt på at butikken krenkes ved lovbruddet. Butikken er ikke direkte krenket, men en butikkansatt kan komme i skade for å havne i straffansvar dersom vedkommende selger tobakk til gutten, jf. tobakkskadeloven §§ 42, 1.ledd jf. 11, 1.ledd. Det samfunnsmessige behov for at legitimasjonsdokumenter representerer riktighet, veier tungt. Da må det anses som saklig å legge vekt på at noen «utsettes» for slike lovbrudd og anser disse som et problem.

5.4.2.5 Allmennpreventive hensyn

Som det fremgår av punkt 5.2.5.2, ligger tanker om allmennprevensjon til grunn for straffleggingen av bestemte typer adferd, og er også et sentralt straffutmålingsmoment. En forutsetning for at straffen skal virke som tenkt, er at straffbare forhold forfølges, eksempelvis ved anmeldelse, iverksettelse av etterforskning, illeggelse av forenklet forelegg og gebyr. Forebygging er som nevnt en sentral oppgave for politiet, jf. politiloven § 2, 1.ledd nr 2, 7, 1.ledd nr 3 og politiinstruksen § 10-1, 1.ledd. Forebygging er også et av formålene med anmeldelse og etterforskning, jf. straffeprosessloven § 226, 1.ledd bokstav c. Også ved vurderingen av påtalespørsmålet skal det legges vekt på hensynet til den alminnelige lovlydighet, jf. straffeprosessloven § 62 a, 2.ledd, 2.setning. Det er derfor utvilsomt saklig, ved vurderingen av forfølgelse, å legge vekt på at en straffereaksjon kan virke avskrekkende på befolkningen generelt. Vurderingen omhandler primært det diskresjonære skjønn.

5.4.3 Momenter tilknyttet personen

5.4.3.1 Innledning

Som ovenfor nevnt kan det ved spørsmålet om forfølgelse legges vekt på flere persontilknyttede momenter. Antatt lovbruyters adferd fremstår å være av stor betydning. At vedkommende tilstår, legger seg flat, beklager, lover ikke å gjøre det igjen, unnskylder sin adferd overfor aktuell fornærmet og gjenoppretter tilstanden, er momenter som trekker i retning av at forfølgelse unnlates. Det samme gjelder der vedkommende vurderes å ha utvist liten grad av skyld, eller er en god tipser. Antatt lovbruyters høye eller lave alder og konsekvenser av straff, kan også trekke i retning av at

forfølgelse unnlates. Det samme kan gjelde vedkommendes psykiske tilstand og til dels ruspåvirkning. At antatt lovbrøyer derimot ikke vil forklare seg, lyver, provoserer eller opponerer, antas å ha utvist sterk grad av skyld, er en gjenganger, samt tanker om individualprevensjon er momenter som trekker i retning av forfølgelse. Vurderingen av de persontilknyttede momenter omhandler alle former for skjønn.

5.4.3.2 Adferd

Antatt lovbrøyers adferd kan tillegges vekt på en slik måte at det som omtales som samarbeidsvilje kan trekke i retning av unnlattelse av forfølgning, mens det motsatte trekker i retning av forfølgelse. Vurdering av adferd omhandler alle former for skjønn.

At antatt gjerningsperson tilstår lovbruddet, legger seg flat, beklager sin adferd og lover ikke å gjøre det igjen trekker i retning av at forfølgelse unnlates, kan ses i lys av straffeloven § 59, 2.ledd/straffeloven 2005 § 78, bokstav f, hvor det fremkommer at retten skal ta en uforbeholden tilståelse i betraktning ved straffutmålingen. Det er flere tilfeller der tilståelse medfører at saken oppklares uten videre etterforskning, og hvor dette tillegges avgjørende vekt ved vurderingen om ikke å anmelde et antatt straffbart forhold. Men ettersom det ikke er anledning til å henlegge et antatt straffbart forhold som følge av tilståelse, kan det heller ikke antas å være anledning til helt å unnlate forfølgelse som følge av slik. Det riktige for politibetjenten vil være å få frem faktum rundt tilståelsen, slik at påtalemyndigheten i neste omgang har et grunnlag for å påstå redusert straff. På den annen side kan en tilståelse forstås slik at en advarsel mot gjentakelse kan anses tilstrekkelig for å sikre endring av adferd, jf. politiloven § 6, 2.ledd om lempeligste middel som anses tilstrekkelig og hensiktsmessig. I en slik sammenheng kan vektlegging av at antatt lovbrøyer tilstår, anses som saklig, jf. neste avsnitt.

Tiltak politiet iverksetter skal ikke være mer inngripende enn nødvendig, jf. politiloven § 6, 2.ledd. I dette ligger at politiet skal velge det minst inngripende middel som anses tilstrekkelig og hensiktsmessig. At lovbrøyer beklager sin adferd på en troverdig måte, gir uttrykk for at han eller hun forstår at det vedkommende har gjort ikke er akseptabelt, og lover ikke å gjøre det igjen, kan vurderes som et uttrykk for at vedkommende vil avholde seg fra nye lovbrudd. Individualpreventivt kan det derfor være tilstrekkelig å gi advarsel om at anmeldelse vil bli utferdiget ved gjentakelse, eller pålegg om å holde seg unna et bestemt område en bestemt periode. Ved vurderingen av påtalespørsmålet er det også av betydning hvorvidt andre sanksjoner enn straff kan være tilstrekkelige.⁷⁵² Vektlegging av nevnte momenter er følgelig saklig.

Å sette som betingelse for anmeldelsesunnlattelse at vedkommende holder seg lovlydig, eller retter seg etter et pålegg, kan ses som en parallell til den betingede påtaleunnlattelse, jf. straffeprosessloven § 69, 2.ledd, hvoretter påtale kan unnlates på det vilkår at siktede i en prøvetid ikke gjør seg skyldig i noen ny straffbar handling. Påtaleunnlattelse er spesielt aktuelt ved bagatellmessige lovbrudd. I datamaterialet er det ved anmeldelsesunnlattelser stort sett snakk om nettopp mindre alvorlige lovbrudd. Politiet skal søke å forebygge straffbare forhold (kriminalitet), jf. politiloven § 2 nr 2. Formålet med å sette lovlydighet som vilkår for unnlatt anmeldelse eller påtale, er det samme, nemlig å forebygge nye lovbrudd. Hensyntagen til et slikt individualpreventivt mål anses dermed som saklig.

⁷⁵² Kjelby, 2013, s. 26

På den annen side kan det at antatt gjerningsperson *ikke vil forklare seg, lyver, provoserer eller opponerer*, trekke i retning av forfølgelse.

Manglende forklaringsvilje kan belyses ved bestemmelsene om mistenktes rett til å nekte å forklare seg for politiet, jf. straffeprosessloven §§ 230, 1.ledd og 232, 1.ledd, SP art 14, nr 3 bokstav g. Dette gjelder også gjelder innenfor EMKs område, knyttet til begrepet «fair trial», jf. Rt. 1994 s. 610. Retten til ikke å forklare seg er også noe politiet skal gjøre vedkommende kjent med, jf. påtaleinstruksen § 8-1, 1.ledd, 2.setning. Vektleggingen av at antatt gjerningsperson lyver, kan belyses ved bestemmelsen i straffeloven 1902 § 167, 1.ledd/straffeloven 2005 § 221, 2.ledd, hvoretter uriktig forklaring er straffritt for den som er mistenkt. Som det fremkommer ovenfor, veier verdien i at ingen skal være nødt til å avsløre seg, mer enn verdien i at et straffbart forhold blir oppklart. Prinsippet kan ikke søkes omgått ved at en person føler seg presset til enten å forklare seg, og risikere straff, eller å lyve for å unngå straff. Det må gjelde også ved de mindre alvorlige lovbrudd. At en mistenkt er villig til å forklare seg, er selvsagt å foretrekke, da saken lettere kan oppklares. Som det fremkommer ovenfor, er uforbeholdne tilståelser også noe domstolen skal ta hensyn til ved straffutmålingen. Dette kan imidlertid ikke tolkes antitetisk, slik at en person som ikke vil forklare seg behandles strengere enn situasjonen ellers tilsier. Tiltalte har rett til ikke å bidra til sakens oppklaring, og manglende samarbeid med politiet er ikke et straffeskjerpene moment.⁷⁵³ Det gjelder både når mistenkte benytter sin rett til ikke å forklare seg, eller velger å forklare seg uriktig eller ufullstendig.⁷⁵⁴ Politiet må således tåle at den forfølgningen rettes mot ikke vil forklare seg, eller ikke snakker sant. Det anses følgelig ikke saklig å begrunne en anmeldelse i at antatt gjerningsperson ikke vil forklare seg eller lyver. Noe annet er at det ved bevisvurderingen kan tale mot en person som ikke vil forklare seg, eller lyver. På dette stadiet kan eksempelvis fornærmedes forklaring legges til grunn ved vurderingen om forfølgelse.

Politiet har som oppgave å forfølge straffbare forhold, men ikke å ilegge straff.⁷⁵⁵ Uttalelser om at folk fortjener å bli straffet, er dermed ikke alene et moment som er saklig å tillegge vekt. Noe annet er det at slike uttalelser kan komme i forbindelse med alvorlige lovbrudd, der det nettopp er høy straffverdighet.

Når det gjelder vektlegging av provoserende og opponerende adferd, så fremgår det av politiinstruksen § 5-2 at politibetjenter i tjeneste skal opptre med den ro og beherskelse som situasjonen krever, og ikke la seg provosere ved motstand eller fornærmelser. Det betyr at politibetjentene må tåle en del motstand eller fornærmelser uten at det alene kan resultere i at inngrep blir mer omfattende enn de ellers ville blitt, herunder at anmeldelse kun er begrunnet i at politibetjenten føler seg provosert. Å måtte tåle provokasjoner og ikke la det alene påvirke myndighetsutøvelsen er følgelig en del av politiets yrkesrisiko. Men dersom en opponerende og provoserende adferd gir inntrykk av at eksempelvis advarsel anses utilstrekkelig for å hindre at vedkommende på nytt bryter loven, jf. politiloven § 6, 2.ledd jf. 1.ledd, kan det være saklig å tillegge slik adferd vekt ved spørsmålet om forfølgelse. At en person oppfordrer politiet til å fokusere på andre ting enn å slå ned på vedkommendes antatte lovbrudd, kan eksempelvis oppfattes slik at

⁷⁵³ Eskeland, 2017, s. 463. Se likevel Holmboe, 2016, s. 282, hvor han argumenterer for at ordningen med tilståelsesrabatt i realiteten medfører at manglende tilståelse medfører strengere straff

⁷⁵⁴ Ot.prp. nr. 81 (1999-2000), punkt 6.2.1.1 med videre henvisning til Sluttrapport for arbeidsgruppe I, s. 75

⁷⁵⁵ Unntak gjelder for forenklede forelegg ved overtredelser etter vegtrafikklovgivningen. I tillegg kommer også anledningen til å utferdige gebyr for overtredelser av denne loven.

vedkommende søker å bagatellisere sitt ansvar. Det samme gjelder der personen ikke viser tegn til å skjønne at han eller hun har gjort noe galt. I et individualpreventivt hensyn vurderes det derfor som saklig å legge vekt på at vedkommende ikke gir uttrykk for forståelse for at adferden er uakseptabel.

Vektleggingen av at antatt gjerningsperson *unnskylder sin adferd overfor antatt fornærmet*, og søker å *gjenopprette tilstanden*, kan betraktes i lys av bestemmelsene om at straffen kan nedsettes under det bestemte lavmål og til en mildere straffart der gjerningspersonen, så vidt mulig og i det vesentlige, har gjenopprettet de skadelige følger av handlingen før han vet at han er mistenkt, jf. straffeloven 1902 §§ 59, 1.ledd jf. 58/straffeloven 2005 §§ 78, bokstav b, 80 bokstav a nr 1, 81 bokstav a. At antatt gjerningsperson «i gjerning har vist anger» ved å prøve å gjøre skaden god igjen, kan være et vesentlig formildende moment selv om ikke vilkårene for straffnedsettelse i ovenfor nevnte bestemmelser er oppfylt.⁷⁵⁶

I de aller fleste tilfeller der unnskyldning eller gjenoppretting er aktuelt, er antatt gjerningsperson kjent. Likevel anses det, i lys av det ovenfor nevnte, som saklig å legge vekt på disse momentene ved vurderingen av forfølgelse. I det empiriske materialet er det tilfeller av lettere former for voldsutøvelse, der gjerningspersonen unnskylder seg overfor fornærmede. Det forhold at antatt fornærmet aksepterer beklagelsen, og gir uttrykk for at han eller hun ikke ønsker å anmelde forholdet, kan oppfattes som et uttrykk for at følgene av voldsutøvelsen er gjenopprettet.⁷⁵⁷ Også guttene som har fjernet en snøskuffe og noe ved fra en eiendom, unnskylder seg overfor eier. De gjenoppretter også tilstanden slik den var før lovbruddet ved å bringe de omtalte gjenstandene tilbake til stedet de ble tatt fra. Vektlegging av unnskyldning og gjenoppretting ved beslutning om ikke å forfølge nevnte lovbrudd, anses følgelig som saklig.

5.4.3.3 Skyld

Et vilkår for å bli ilagt straffansvar er at lovbrøyteren har utvist den skyld som kreves etter loven. Dernest vil utvist skyld ha betydning for straffutmålingen. Jo mer bebreidelsesverdig adferd som er utvist, desto strengere skal straffen være. Som nevnt straffes forsettlig handlinger strengere enn de uaktsomme, og de planlegging virker straffeskjerpene, jf. straffens preventive formål. Vektlegging av hvilken skyld antatt gjerningsperson antas å ha utvist, svarer dermed godt til et sentralt vilkår for straff og moment ved straffutmålingen. Vektlegging av skyld ved vurderingen av forfølgelse anses følgelig som saklig. Vurderingen omhandler alle former for skjønn.

5.4.3.4 Alder

Det kommer frem at forfølgelse kan unnlates på grunn av antatt gjerningspersons lave eller høye alder. Vurderingen omhandler alle former for skjønn.

Når det gjelder lav alder, er den strafferettslige lavalder er 15 år, jf. straffeloven 1902 § 46/straffeloven 2005 § 20, 1.ledd bokstav a. At vedkommende er under 18 år på gjernings-/handlingstidspunktet, skal vektlegges som et formildende moment ved straffutmålingen, jf. straffeloven 2005 § 78, bokstav i. I straffeloven 1902 § 18 heter det at slike bare kan idømmes ubetinget fengsel når det er særlig påkrevd, og forholdsmessighetsvurderingen tilføres et ekstra element når det gjelder unge lovbrøytere. Med alder følger normalt modenhet, hvilket legger

⁷⁵⁶ Andenæs, 2016, s. 499

⁷⁵⁷ Da datainnsamlingen finner sted, er anmeldelse av legemsfornærmelser avhengig av at fornærmede fremsetter påtalebegjæring, med mindre allmenne hensyn tilsier påtale, jf. straffeloven § 228, 4.ledd, bokstav e. Fornærmede blir som oftest orientert om at han eller hun kan anmelde forholdet over helgen

grunnlaget for at personen i økende grad stilles ansvarlig for sine handlinger. Vektlegging av en persons unge alder ved avgjørelsen om ikke å forfølge et antatt straffbart forhold samsvarer dermed med systemet for øvrig, og anses følgelig som saklig. Samtidig er det viktig å gripe inn så tidlig som mulig overfor unge lovbrutere for derved å søke å avverge en kriminell utvikling. Disse hensynene må balanseres, kanskje særlig slik at forfølgelse ikke uten videre velges bort der aktuell ungdom er en gjenganger.

Det fremkommer også av straffeloven 2005 § 78, bokstav g at det i formildende retning kan tas i betraktning at straffereaksjonen vil bli en sterk belastning på grunn av høy alder. Høy alder kan lede til svekkelse som kan ha betydning for en persons adferd, herunder det å foreta handlinger som rammes av straffebud. I så måte vil også det å legge vekt på høy alder være saklig.

5.4.3.5 Tilstand

Som nevnt under punkt 5.3.3.4, innbefattes her ruspåvirkning og psykisk tilstand i begrepet tilstand.

Når det gjelder ruspåvirkning, er lovens system at selvforskyldt rus ikke skal virke inn på straffansvaret. Når det gjelder vurderingen av skyld, fremgår det av straffeloven 1902 § 42, 3.ledd/straffeloven 2005 § 25, 3.ledd, at gjerningspersonen betraktes som om han var edru. Riktignok er det tilfeller der domstolen ser mildere på lovbrudd, der en ellers lovlydig person i tilfeldig rus begår et alvorlig lovbrudd som ellers vil være fremmed for ham, men normalt vektlegges ikke ruspåvirkning ved straffutmålingen. Vurderingen omhandler alle former for skjønn.

I datamaterialet fremkommer ingen tilfeller av ruspåvirkning som ikke er selvforskyldt. De lovbrudd som omhandles er i all hovedsak av mindre alvorlig karakter. Datamaterialet gir på ingen måte grunn til bekymring for at ruspåvirkede i vesentlig grad unngår forfølgelse. Men de rettslige rammer tatt i betraktning, kan vektlegging av ruspåvirkning i disse mindre alvorlige lovbrudd vanskelig forsvares. Det bemerkes også at en vesentlig del av de lovbrudd politiet kommer over i ordenstjenesten er begått av ruspåvirkede. I et preventivt perspektiv vil være problematisk dersom ruspåvirkning trekker i retning av at antatt straffbare forhold ikke forfølges.

Når det gjelder antatt lovbruters psykiske tilstand, kan denne som nevnt under punkt 5.2.5.3 ha betydning for så vel straffansvar som straffutmåling, jf. bestemmelsene i straffeloven §§ 44 og 56 bokstav c/straffeloven 2005 § 21, 1.ledd bokstav b, straffeloven § 78, bokstav d og straffeloven 1902 § 56 bokstav c/straffeloven 2005 § 80, 1.ledd, bokstav f-h. Vurderingen omhandler alle former for skjønn.

Det fremkommer tilfeller i det empiriske materialet der forfølgelse unnlates fordi aktuell gjerningsperson er alvorlig psykisk syk, eksempelvis psykotisk. Det er åpenbart saklig. For øvrig er det i hovedsak snakk om mindre alvorlige tilfeller av psykisk sykdom eller ubalanse. De nevnte bestemmelser synliggjør at psykisk tilstand er av relevans ved spørsmålet om forfølgelse og straffutmåling, og hensyntagen til at en person er psykisk syk eller i psykisk ubalanse anses følgelig som saklig.

5.4.3.6 Historikk

Vektleggingen av at antatt gjerningsperson har en historikk, kan belyses ut fra reglene om at straffehistorikk er straffeskjerpene, jf. straffeloven 1902 § 61, 1.ledd/straffeloven 2005 § 79, 1.ledd, bokstav b og straffeloven 2005 § 77, bokstav k. Som nevnt kan den skjerpede straff for tilbakefallsforbryteren begrunnes i at tilbakefallet viser at tidligere straff var virkningsløs, og at det

derfor er behov for strengere straff. Likeledes kan man tenke at tidligere advarsler om anmeldelse ved gjentakelse ikke har virket når aktuell person på nytt begår en antatt straffbar handling. Ved vurderingen av forfølgelse anses det følgelig som saklig å legge vekt på at antatt gjerningsperson er straffet tidligere for lovbrudd av samme art. Det samme må gjelde for de tilfeller der vedkommende tidligere har sluppet unna med en polisier reaksjon, eksempelvis fått en advarsel om anmeldelse ved gjentakelse. Den individualpreventive tanken om at vedkommende gjennom et nytt forhold later til ikke å ha lært av tidligere straff, gjelder også her. Vektleggingen av at vedkommende er en såkalt gjenganger, anses følgelig som saklig. Vurderingen omhandler alle former for skjønn.

Manglende retting av feil på kjøretøy som politiet har gjort vedkommende oppmerksom på, manglende forbedring av kjøreadferd eller gjentakende lovbrudd av annen karakter, tyder på at vedkommende ikke har tatt lærdom av politiets advarsler, eventuell forfølgelse eller straff. Behovet for å ivareta de interesser lovverket skal beskytte, hva enten dette gjelder trafiksikkerhet, offentlig ro og orden eller de øvrige interesser som beskyttes gjennom de straffebud som er aktuelle i det empiriske materialet, fremstår som klarere der aktuell interesse krenkes gjentakende. Skal politiet kunne ivareta sin oppgave med å forebygge kriminalitet, kan det ikke ses gjennom fingrene med gjentakende lovbrudd.

5.4.3.7 En god tipser

At en antatt lovbrøyer anses som en god tipser, kan ses i lys av de ulovfestede reglene om vederlag. Det aktuelle «vederlag» politibetjentene kan gi, er «å gå ned» til advarsel fremfor forfølgelse. Vurderingen omhandler lovbundet og diskresjonært skjønn.

Som det fremgår ovenfor, er det ikke anledning til å henlegge saker som følge av at aktuell person kan bistand til oppklaring av andres straffansvar. Den riktige konsekvensen er påstand om redusert straff. Tatt ned til politinivået, innebærer dette at politibetjenter ikke kan unnlate forfølgelse av den årsak at vedkommende gir opplysninger om andres straffansvar, men bistanden må heller tas med i en vurdering om redusert ansvar for aktuell person. Dernest anses anledningen til «vederlag» å være begrenset til tilfeller der lovbrøyer kan gi opplysninger om andres straffbare forhold som er aktuelle på det tidspunkt det skal tas stilling til hvordan lovbrøyers egen sak skal behandles. Kravet til samtidighet synes ikke oppfylt når det ved valget om forfølgelse legges vekt på at vedkommende tilbake i tid har gitt, eller fremover i tid kan gi, opplysninger av interesse for andre saker. I det empiriske materialet er det også politibetjenten som selv har hatt kontakt med tipseren, som tar stilling til spørsmålet om forfølgelse. Også dette strider mot rammene for vederlag. Dette leder til at det ved spørsmålet om forfølgelse kun vil være saklig å legge vekt på «en god tipser», der tipsene handler om en aktuell sak. At vedkommende har vært et godt vitne tidligere, og kan komme til å være det i fremtiden, kan følgelig ikke anses saklig å tillegge vekt.

I tilfellet der en jente slipper anmeldelse for forfalskning av legitimasjon på den betingelse at hun opplyser hvem som har utført forfalskningen, kan unnlattelse av anmeldelse betraktes som et vederlag for å gi de etterspurte opplysninger. Kravet om samtidighet er oppfylt, og politibetjenten som har kontakt med jenta er en annen enn den politibetjenten som beslutter manglende forfølgelse. Men lovbruddet er av en slik alvorlig karakter at det faller utenfor politibetjentenes oppportunitetsforankrede skjønn å unnlate forfølgelse. Saken skulle følgelig vært forelagt påtalemyndigheten. Dernest har ikke jenta plikt til å forklare seg for politiet, jf. straffeprosessloven § 230. Det kan også stilles spørsmål om det å gi henne et valg som her, kan anses som et uakseptabelt

press, sett i lys av straffeprosessloven §§ 232, 2.ledd, 2.setning jf. 92, hvor det fremgår at det ikke må brukes løfter under avhør. Det samme fremgår av påtaleinstruksen § 8-2, 4.ledd, hvor det også heter at mistenkte under avhøret ikke må forespeiles at siktelsens omfang kan påregnes redusert dersom han gir viktige opplysninger. Siktede kan ikke loves lempeligere behandling dersom han eller hun røper en medskyldig,⁷⁵⁸ hvilket gjelder desto mer der det gis løfter om helt å unnlate forfølgning.⁷⁵⁹

5.4.3.8 Konsekvenser av straff

Vektleggingen av hvilke konsekvenser straff kan få for antatt gjerningsperson, ved vurderingen av forfølgelse, kan ses i lys av et sentralt straffutmålingsmoment, nemlig straffens virkning for lovbyters livs-, utdannings- og jobbsituasjon. Å vektlegge eventuelle konsekvenser ved forfølgelse av antatt lovbryster stemmer godt overens med kravet om forholdsmessighet, og de vurderinger som foretas på domstolsnivået, og anses følgelig som saklig. Vurderingen omhandler lovbundet og diskresjonært skjønn.

På den annen side er et formål med straff at det skal virke preventivt. Unnlates forfølgelse fordi konsekvensene vurderes å bli for omfattende, kan systemet med straff undergraves.

I tilfellet nevnt ovenfor, der en 17 år gammel gutt har forfalsket sin legitimasjon for å forsøke å kjøpe øl, legger politibetjenten avgjørende vekt på at gutten er ung, samt konsekvensene en anmeldelse kan få for gutten. Vektlegging av konsekvenser er isolert sett saklig, men da det her er snakk om et lovbrudd av en slik alvorlighet at det faller utenfor det diskresjonære skjønn, ligger beslutningen om ikke å forfølge lovbruddet til påtalemyndigheten og ikke politibetjenten.

Også i tilfellet der en ung dame har lånt en annens legitimasjon for å komme seg inn på et utested, legges det ved avgjørelsen om ikke å forfølge forholdet vekt på hvilke konsekvenser en anmeldelse kan få for henne. Som nevnt ovenfor, punkt 5.2.5.3, kan jobbmessige konsekvenser anses saklig å tillegge vekt ved straffutmåling. Det samme må gjelde det innledende spørsmål om forfølgning. På den annen side må man kunne forvente at en som ønsker å bli politi gjør sitt ytterste for å unngå å komme i et diskvalifiserende straffeansvar. Spesielt når yrket nettopp handler om «å håndheve rett». Spørsmålet er om det vil være saklig å skille mellom polityrket og andre yrker ved avgjørelsen av spørsmålet om forfølgelse, eller om et slikt skille ville stride mot likhetsprinsippet. Jeg er tilbøyelig til å mene at det kan være saklig med et slikt skille der lovbruddet er av en viss alvorlighet, og klart strider mot krav som stilles i yrket man ønsker å kvalifisere seg til. Når det derimot gjelder relativt bagatellmessige lovbrudd, som her, anser jeg det som riktig ikke å skille mellom ulike typer utdannings- og yrkesplaner.

Når det gjelder unnlatelse av å forfølge de som henholdsvis omtales som alkoholikere, for drikking av alkohol på offentlig sted, og narkomane, for bruk av narkotika, fordi konsekvensen vil kunne være at vedkommende vil måtte finansiere eventuell bot med ny kriminalitet, så er det bare førstnevnte lovbrudd som klart anses å falle innenfor politibetjentenes opportunitetsforankrede skjønn. Bruk og besittelse av narkotika antas som nevnt på grunn av strafferammen å ligge i grenseland for dette skjønnsrommet. Det kan vanskelig forsvares at slike lovbrudd i betydelig grad ses gjennom fingrene med. Helt å unnlate egeninitiert straffeforfølgelse av kjente rusmisbrukere kan ikke anses å være i samsvar med oppgaven politiet har med å avdekke og stanse kriminalitet, og forfølge straffbare

⁷⁵⁸ Straffeprosesslovkomisjonens innstilling, 1969, s. 189

⁷⁵⁹ Kjelby, 2013, s. 666 med videre henvisning til Øyen, 2010, s. 210

forhold, jf. politiloven § 2, nr 3. En slik praksis vil også kunne være i strid med politiets ansvar for å forebygge kriminalitet, jf. politiloven § 2 nr 2, da straffeforfølgelse vil ha en forebyggende funksjon.

Likhetsprinsippet kan trekkes inn ved vurderingen av forfølgelse av 16-åringen som forfalsker sin legitimasjon for å kjøpe snus og tobakk, og 17-åringen som gjør det samme for å kjøpe alkohol. 16-åringen anmeldes, mens 17-åringen slipper med advarsel mot gjentakelse. Faktum er i høy grad sammenfallende i disse tilfellene, og det kommer ikke frem saklige grunner til en slik forskjellsbehandling. Faktum er også i stor grad sammenfallende når det gjelder 18-åringen som låner en annens legitimasjon, og 19-åringen som låner bort sin legitimasjon. 18-åringen anmeldes til tross for at det er nulltoleranse for straffbare forhold ved hennes arbeidsplass, mens 19-åringen som uttrykker at hun vil bli politi slipper med advarsel. Forskjeller ligger i at 19-åringen innrømmer forholdet, beklager dette og lover at hun aldri skal gjøre det igjen, mens 18-åringen innleder med å lyve om forholdet. Som ovenfor nevnt anses det saklig å legge vekt på innrømmelser, beklagelser og lovnader om ikke å gjøre det igjen ved beslutningen om ikke å forfølge antatte lovbrudd. Til tross for at det ikke anses saklig å legge vekt på av antatt gjerningsperson lyver, representerer innrømmelsen, beklagelsen og lovnaden om ikke å gjøre det igjen, saklige momenter for at tilfellene får ulikt resultat.

5.4.3.9 Individualpreventive hensyn

Individualpreventive hensyn inngår i vurderingen av hvorvidt gjengangere forfølges. Men også overfor førstegangsløvbrytere kan tanker om individualprevensjon tillegges vekt.

Individualprevensjon er som nevnt en sentral begrunnelse for straff, og hensyntagen til dette er følgelig saklig. Vurderingen omhandler hovedsakelig diskresjonært skjønn.

5.4.4 Momenter tilknyttet politiet

5.4.4.1 Innledning

De polititilknyttede momenter som kan tillegges vekt ved vurderingen av forfølgelse er hvorvidt det på forhånd er bestemt hvilke lovbrudd det skal slås ned på (styrt skjønn), hva som oppfattes å være i politiets interesse, hvordan ressursituasjonen er, oppfatninger om lovbruddets straffbarhet og straffverdighet, forbindelse til antatt løvbryter og tanker om omdømme. Disse vurderingene faller hovedsakelig inn under det diskresjonære skjønn.

Forfølgelse av lovbrudd som retter seg mot politibetjentene eller hindrer dem i deres arbeid behandles særskilt, som nevnt ovenfor, punkt 5.3.1.

Det fremkommer også tre andre polititilknyttede momenter som kan virke inn på avgjørelsen vedrørende forfølgelse. Disse gjelder det å bli utfordret på autoriteten, samt rolleforståelse og (mangel på) juridisk kunnskap.

5.4.4.2 Styrt skjønn

Instruks, måltall eller prioriteringer som omhandler styringer på hva som skal forfølges, kan representere begrensninger i friheten politibetjentene ellers har til å utøve diskresjonært skjønn. Så lenge de prioriteringer som gjøres, samsvarer med lovverket, anses det saklig å ta hensyn til slike ved vurderingen av forfølgelse. Her, som ellers, må imidlertid forfølgelse være basert på konkrete omstendigheter i den enkelte situasjon, og ikke skje som følge av automatikk. Som ovenfor nevnt, faller vurderinger av overordnet styring av underordnetes skjønnsutøvelse utenfor mitt prosjekt, og jeg går derfor ikke videre inn på dette.

Likevel bemerkes at likhetsprinsippet kan komme i press når forfølgelse av samme lovbrudd avhenger av hvorvidt det foreligger styrt skjønn eller ikke. Det kan selvsagt ikke være feil å stille til ansvar de som avsløres som lovbrytere i en forhåndsbestemt kontroll. Et formål med trafikk kontroll er nettopp å avdekke brudd, og vissheten om at man som bilist aldri kan være sikker på at det ikke er en kontroll rundt neste sving, skal virke forebyggende. Spørsmålet er om det er feil å la andre slippe unna, bare fordi de oppdages tilfeldig, eller fordi den forhåndsbestemte kontrollen ikke omfatter aktuelle forhold. Som det fremkommer ovenfor, får antatte lovbrytere i betydelig utstrekning anledning til å slippe unna med en advarsel ved mindre alvorlige lovbrudd, gitt visse omstendigheter. Dette fenomenet er helt gjennomgående i det empiriske materialet. Jeg kan ikke se at det strider mot likhetsprinsippet å holde fast ved en slik praksis også der forholdet sammenfaller med det man ved en annen anledning kontrollerer spesielt.

Det kan stilles spørsmål ved om det er i strid med likhetsprinsippet å slå ned på lovbrudd som ikke inngår i den forhåndsbestemte kontrollen, når det ellers normalt gis en advarsel for slike. Utgangspunktet er at lovbrudd skal forfølges. Likhetsprinsippet kan ikke virke slik at folk forventer ikke å måtte stå til ansvar for sine lovbrudd, fordi det foreligger et oppportunitetsforankret skjønn og en praksis som tilsier at folk gis en sjanse til å unngå forfølgelse ved de bagatellmessige lovbrudd. Da vil den preventive funksjon av straff og øvrig forfølgelse lett kunne reduseres på en uheldig måte. Et hovedmål er tross alt at befolkningen skal opptre lovlydig.

Vektleggingen av hva som er politiets interesse ved vurderingen av inngripen, jf. kapitlet om inngripen og gjennomføring, punkt 4.2.3.4, er et eksempel på at politiets oppgaver kan komme i konflikt med hverandre. Oppgaven med å opprettholde den offentlige orden, samt forbygge kriminalitet og andre krenkelser av den offentlige orden, jf. politiloven § 2 nr 1 og 2, prioriteres her foran oppgaven med å avdekke og stanse kriminell virksomhet, samt forfølge straffbare forhold, jf. politiloven § 2 nr 3. Som nevnt i kapitlet om inngripen og gjennomføring punkt 4.2.3.4, kan det anses saklig å prioritere forebygging av lovbrudd foran avdekking av lovbrudd. Ved prioriteringen må det imidlertid tas hensyn til aktuelle lovbrudds alvorlighet. Det kan også, som der nevnt, være problematisk systematisk å unnlate å gripe inn overfor lovbrudd som over tid kan ha et betydelig omfang og representere et betydelig problem. Derfor gjentas det at det er viktig ikke å tape av syne viktigheten av at også mindre og tilsynelatende hverdagslige lovbrudd blir etterforsket og oppklart, dersom straffen skal ha sin tiltenkte preventive funksjon.⁷⁶⁰

5.4.4.3 Ressurser

Som det fremgår ovenfor vedrørende proporsjonalitetsvurderingen, har ikke politiet kapasitet til å forfølge ethvert straffbart forhold, selv om skyld er på det rene. Manglende ressurser reduserer muligheten til å iverksette etterforskning, og er nettopp ett av hensynene bak politibetjentenes anledning til å avgjøre bagatellmessige straffbare handlinger på en uformell måte. Prioritets-, kapasitets- og prosessøkonomiske hensyn er også av relevans ved spørsmålet om påtale.⁷⁶¹ Vektlegging av ressurstilgangen kan følgelig anses som saklig. Vurderingen omhandler det diskresjonære skjønn.

⁷⁶⁰ RA-1/2013, s. 3

⁷⁶¹ Kjelby, 2013, s. 26

Når det gjelder avvisning av mottak av anmeldelser på kvelds- og nattestid der mye annet skjer, så vil sakligheten avhenge av alvorligheten av aktuelt lovbrudd. Mannen som kommer bort til politiet og forteller at han er blitt slått ned av en ukjent mann på et utested like ved, rådes til å anmelde forholdet over helgen. Dette til tross for at han har et kutt og en tydelig hevelse over øyet. Her må man kunne si at det er rimelig grunn til å gjøre videre undersøker om eventuelt straffeansvar, jf. straffeprosessloven § 226. Politiet har også plikt til å ta imot anmeldelser, jf. straffeprosessloven § 223, 1.ledd og påtaleinstruksen § 7-1, 1.ledd, selv om det ved uforutsette og midlertidige kapasitetsproblemer er adgang til å be en anmelder om å vente eller komme tilbake senere. Forutsetningen er imidlertid at det ikke er snakk om alvorlige lovbrudd.⁷⁶² Utelivsvold er et problem, og et prioritert område for politiet. Det hender også at voldsutøvelsen får større konsekvenser enn det innledningsvis ser ut til. Ved valget om ikke å ta imot en anmeldelse eller iverksette etterforskning, må det følgelig stilles krav om at de undersøkelser gjøres som er rimelig å regne med, for å avdekke at voldsutøvelsen kun er bagatellmessig. I et forebyggende perspektiv vil det også være uheldig dersom politiet mer eller mindre systematisk unnlater umiddelbar mottakelse av anmeldelse og iverksettelse av etterforskning av det som kan synes som mindre alvorlige voldshendelser.

5.4.4.4 Oppfatninger om lovbruddets straffbarhet eller straffverdighet

Rollen som politi innebærer en plikt til å opptre innenfor lovens rammer og utføre de lovpålagte oppgaver, herunder avverge, stanse og forfølge straffbare forhold. Politiet skal håndheve rett, og må følgelig forholde seg, og være lojale, til den straffelovgivningen lovgiver har vedtatt.

Opportunitetsprinsippet åpner for et skjønn, men personlige oppfatninger om handlingers straffbarhet og straffverdighet som avviker fra gjeldende rett er klart utenforliggende, og kan ikke tillegges vekt ved vurderingen av forfølgelse. Aktuelle politibetjenter gir riktignok uttrykk for bevissthet om at deres oppfatning ikke samsvarer helt med det rettslige, men det understrekes at meninger om regelverket ikke kan påvirke tjenesteutøvelsen, herunder spørsmålet om forfølgelse.

5.4.4.5 Omdømme

Det er åpenbart viktig for politiet å skape gode relasjoner til publikum, herunder lovbrøyttere. Det må imidlertid påpekes at det er en grense her. På den ene siden kan ikke den krenkede, eller publikum for øvrig, ha en berettiget forventning om at politiet alene tillegger deres interesser avgjørende vekt ved spørsmålet om forfølgelse. På den annen side kan ikke politiet bli for passiv i sin rolle med å bekjempe kriminalitet ved i betydelig grad å se gjennom fingrene med lovbrudd. Politiet skal ivareta fellesskapets interesse i at lovbrudd unngås. For å kunne realisere et slikt mål, må politiet være handlekraftig. Effektiviteten i etaten vil i stor grad avhenge av den enkelte polititjenstepersons aktivitet og initiativ.⁷⁶³

5.4.4.6 Forbindelse til antatt lovbrøytter

Politiet skal opptre objektivt, og skal ikke la sin forbindelse til antatt lovbrøytter påvirke spørsmålet om forfølgelse. Selv om det empiriske materialet ikke inneholder tilfeller av inhabilitet, jf. henholdsvis forvaltningsloven § 6, 2. jf. 1.ledd og straffeprosessloven § 60, er det tilfeller der som illustrerer utfordringer ulike forbindelser kan representere i forhold til å ivareta kravene til saklighet, objektivitet og likebehandling. Vektlegging av forbindelse til antatt lovbrøytter er klart utenforliggende.

⁷⁶² Auglend, Mæland, 2016, s. 658. Se også Vale, 1995, s. 360-363

⁷⁶³ Auglend, Mæland, 2016, s. 103

I tilfellet der en politibetjent ser fotballtreneren til barnet sitt snakke i mobiltelefonen mens vedkommende kjører, legges det vekt på trafikksituasjonen og kjennskapet til sjåføren når overtredelsen ikke forfølges. Som nevnt i kapitlet om inngripen og gjennomføring, punkt 4.2.3.4, vil det kunne være saklig å legge vekt på trafikksituasjonen ved spørsmålet om inngripen, jf. det som gjelder vedrørende proporsjonalitet og ressurser. Dette fordi det vil kreve ressurser å innhente sjåføren, overtredelsen er bagatellmessig, og det vil være uheldig dersom en forfølgelse medfører trafikkfarlige situasjoner. På den annen side er sjåføren observert når han kjørende snakker i mobiltelefonen, og gjerningspersonen er kjent for politibetjenten. Det skulle derfor ikke være særlig problematisk å stille ham til ansvar for forholdet uten å starte forfølgelse av bilen. Forbindelsen politibetjenten har til sjåføren vanskeliggjør situasjonen, hvilket er klart utenforliggende. Å ta slike hensyn ved vurderingen av forfølgelse strider mot kravet til objektivitet, og faller således utenfor de rettslige rammer som gjelder for skjønnsutøvelsen.

Politibetjenten som stopper en kollega i fartskontroll, gir uttrykk for en saklig og objektiv vurdering når han sier at det må reageres mot kollegaen på samme måte som mot andre som kjører for fort. Men politibetjenten uttaler også: «... Men så var det en student med...» På den ene siden kan utsagnet være uttrykk for hensyntagen til politiets omdømme. Dette behandles under punktet ovenfor. Utsagnet kan også gi uttrykk for det ansvar politibetjenten har for å lære studenten riktig praksis. På den annen side kan utsagnet gi inntrykk av at politibetjenten ikke ville ha reagert overfor sin kollega dersom studenten ikke hadde vært med. Å legge vekt på forbindelsen man har med antatt lovbrøttere, er klart utenforliggende og strider her mot likhetsprinsippet. Det er selvsagt også svært uheldig dersom en politibetjent, som skal kjenne og følge kravene til objektivitet i tjenesten, søker å påvirke en kollega til å treffe en avgjørelse som er til vedkommendes fordel.

5.4.4.7 Lovbruddet retter seg mot politibetjentene eller deres arbeid

Som nevnt innledningsvis, behandles lovbrudd som retter seg mot politibetjentene, og hindrer eller vanskeliggjør deres arbeid, særskilt. Politibetjentenes vurderinger omhandler alle former for skjønn.

Politibetjentene forståelse av vold og hindring, jf. straffeloven 1902 §§ 127 og 326/straffeloven 2005 §§ 155 og 156, det lovbundne skjønn, fremstår som noe snevrere enn det som rettslig er lagt til grunn. Det kommer frem at trekking i armen, samt dytting og skubbing kan vurderes ikke å falle inn under begrepet vold. Ved forståelsen av hva som ligger i hindring av tjenestehandling, så kommer det frem at ikke enhver forstyrrelse eller påvirkning omfattes. Det er derfor grunn til å si at politibetjentenes lovbundne skjønn her i alle fall ikke overskrider de rettslige rammer.

Når det gjelder det diskresjonære skjønn, er vold mot politiet av en slik alvorlighet at det faller utenfor politibetjentenes diskresjonære skjønn å unnlate forfølgelse. Det bemerkes også at vold kan representere en trussel mot den trygge, sikre og effektive polititjeneste. Vold kan gjøre det nødvendig å anvende makt overfor den som utøver volden. Det er uheldig, både for politibetjenten og den som utøver vold, da maktanvendelse medfører risiko for smerter og skader. Skal politiet kunne utføre sin tjeneste på lavest mulig nivå, med de lempeligste midler, jf. politiloven § 6, 2. ledd, til fordel også for den inngrepet retter seg mot, er det viktig at det kan skje uten å bli utsatt for vold eller hindring. Lav terskel for forfølgelse av vold og hindring under tjenesteutøvelse anses følgelig som saklig.

Det er også i samsvar med de rettslige rammer når utsagn om at vedkommende skal skade eller drepe en politibetjent, dersom de (ikke) opptrer slik eller slik, oppfattes å falle inn under

trusselbestemmelsen, jf. straffeloven 1902 § 128/straffeloven 2005 § 155 og straffeloven 1902 §§ 228 flg./straffeloven 2005 §§ 271 flg. Utsagnet om «bare vent, så skal jeg ta deg», kan nok også falle inn under bestemmelsen. Det kommer frem at noen kan unnlate anmeldelse dersom de ikke opplever utsagnet som truende, men dette er ikke noe vilkår rettslig sett. Avgjørende for straffansvar er at utsagnet er egnet til å skape frykt.

Vurderinger om hva som anses som skjellsord eller annen fornærmelig adferd, jf. straffeloven 1902 § 326, nr 2/straffeloven 2005 § 156, faller også inn under det lovbundne skjønn. Utsagn rettet mot politibetjenter om at vedkommende er en «fette» og «hjernerød», faller klart innenfor det som kan karakteriseres som forulempende.

Også vektleggingen av hvorvidt noen andre enn politibetjenten og eventuelt kolleger overhører uttalelsen, samsvarer også med den rettslige forståelse av bestemmelsen. Det er nettopp interessen i under tjenesten ikke å bli utsatt for sjikanerende utsagn i andres påhør straffebudet er ment å beskytte.

Forskjellen i toleranse avhengig av hvem som kommer med sjikanerende utsagn, kan ses i lys av likhetsprinsippet. Spørsmålet er om det er saklig å behandle utenforstående på en annen måte enn de som politibetjentene er i samtale med. Det kommer frem at politibetjentene, i tillegg til tålmodighet, kan ha en viss forståelse for at personer som blir utsatt for inngrep fra politiet reagerer med kjefting og en viss motstand. Utenforstående er, i alle fall i utgangspunktet, ikke utsatt for noe inngrep fra politiet. Normalt er det et oppdrag som må løses, der politiet er i samtale med noen. At utenforstående blander seg inn ved å hindre politiet eller komme med sjikanerende utsagn vanskeliggjør den tjenesten som politibetjentene ikke kan fjerne sin oppmerksomhet fra. Hindringen eller utsagnet kommer altså i tillegg til det politiet allerede har å gjøre. Det er viktig at politiet får gjennomføre sin tjeneste uten slike innblanding. Slik sett mener jeg det er saklig, og ikke i strid med likhetsprinsippet, å behandle utenforstående på en strengere måte enn de politiet har et oppdrag i forhold til.

I tilfellet der en mann blander seg inn i politiets arbeid med å håndtere en mann som er uønsket på et utested, så tar det omlag 20 minutter fra første pålegg til det blir besluttet at han skal anmeldes. Det er ikke tvil om at han da ikke straks har etterkommet politiets pålegg. Det lovbundne skjønn samsvarer følgelig med de rettslige rammer.

Samlet sett gir ikke det empiriske materialet grunnlag for å si at skjønnsutøvelsen er annerledes vedrørende spørsmålet av forfølgelse av lovbrudd som retter seg mot politibetjentene, hindrer dem eller vanskeliggjør deres arbeid.

5.4.4.8 Andre momenter som kan virke inn på hvorvidt forfølgelse skjer

I tillegg til de momenter som politibetjentene selv gir uttrykk for at de kan tillegge vekt ved vurderingen av forfølgelse, fremkommer det spesielt tre momenter som kan ha betydning for hvorvidt forfølgelse skjer. Dette handler om å bli utfordret på autoriteten, rolleforståelse og manglende juridiske kunnskaper.

Når det gjelder betydningen utfordringer på autoriteten kan få for beslutningen om forfølgelse, vises det til politiinstruksen § 5-2, 1. og 2.ledd, hvor det fremgår at politibetjenter plikter å opptre med den ro og beherskelse som situasjonen krever, og ikke la seg provosere ved motstand eller

fornærmelser. Politiet må følgelig tåle å bli utfordret på autoriteten. Man kan si at dette er en del av politibetjentes yrkesrisiko. Provokasjon og opponering er dermed ikke nok i seg selv for å beslutte forfølgelse, men er som ovenfor nevnt åpenbart et relevant moment ved vurderingen av adferd knyttet til individualpreventiv tenkning.

Som det nevnt er noen politibetjenter oppsøkende, andre mer tilbaketente og atter andre befinner seg «i midten». Hvordan den enkelte politibetjent opptrer i sin **rolle**, kan virke inn på hvorvidt det gripes inn i en ved antatte lovbrudd, hvilket normalt får konsekvenser for spørsmålet om forfølgelse. Manglende inngripen forårsaker normalt manglende forfølgelse. Forskjeller i rolleutøvelsen kan representere en fare for likebehandlingen. I datamaterialet er det få tilfeller der faktum er så sammenfallende at det utgjør et holdbart grunnlag for å kunne vurdere eventuell forskjellsbehandling. Inn under rolleforståelsen kan også tanker og utsagn om hva folk fortjener, plasseres. Tanker om gjengjeldelse er mer eller mindre forlatt i moderne straffeprosess.⁷⁶⁴ I et rettssikkerhetsperspektiv er det sentralt at politibetjentene ikke lar tanker om gjengjeldelse få avgjørelsen betydning ved spørsmålet om forfølgelse.

Også **mangel på juridiske kunnskaper** viser seg å kunne virke inn på et knippe beslutninger vedrørende forfølgelse. Det kommer frem tilfeller der forfølgelse unnlates, selv om forholdet er for alvorlig til at det kan falle inn under det opportunitetsforankrede skjønn. Det kommer også frem at noen politibetjenter ikke skiller mellom lån av andres legitimasjon og bruk av forfalsket legitimasjon ved vurderingen av forfølgelse. I straffeloven 1902 § 182 er strafferammen for forfalskning av identitetsbevis 2 års fengsel, mens lån av andres identitetsbevis straffes med inntil 5 måneders fengsel, jf. straffeloven 1902 § 372, 2. ledd. Strafferammen for forfalskning er den samme i straffeloven 2005, jf. lovens §§ 361 jf. 362, mens det å opptre med en annens identitet for å oppnå en vinning (eksempelvis komme seg inn på et utested, eller kjøpe alkohol eller tobakk) kan straffes med fengsel i inntil 2 år, jf. lovens § 202. Når manglende forfølgelse av forfalskning av identitetsbevis begrunnes i at forholdet ikke er så alvorlig, er det følgelig snakk om manglende kunnskap.

Et annet tilfelle der det kommer frem mangel på kunnskap, er der mannen som opptrer høyrøstet, aggressiv og generende for flere på torget unngår anmeldelse, fordi politibetjenten mener det skal mer til for straffansvar for ordensforstyrrelse, jf. straffeloven 1902 § 350/straffeloven 2005 § 181, enn innbringelse, jf. politiloven § 9. Juridisk sett er det imidlertid sammenfall i forståelsen av ordensforstyrrelse i de to bestemmelsene.⁷⁶⁵

Det siste tilfellet som nevnes her, er der det skrives anmeldelse på mannen som kjører med en kvinne bak i varebilen til tross for at det kan skrives ut gebyr for overtredelsen. Aktuell politibetjent oppdager imidlertid feilen allerede dagen etter, og den rettes opp.

Politiet har ansvar for å forfølge straffbare forhold, jf. politiloven § 2 nr 3, hvilket betyr at den enkelte politibetjent må ha tilstrekkelige juridiske kunnskaper til å kunne vurdere om vedkommende står overfor et mulig straffbart forhold. Nå er det ikke slik at politiet har plikt til å slå ned på alle straffbare forhold. Det er som nevnt rom for å unnlate forfølgelse av de bagatellmessige lovbrudd. Men så vel unnlattelse av forfølgelse, som forfølgelse, må bygge på en faglig vurdering av saklige hensyn, og ikke

⁷⁶⁴ Se mer om dette i Andenæs, 2016, s. 66 flg.

⁷⁶⁵ Myhrer, Norsk lovkommentar, note 27 til politiloven § 9, 1.ledd, siste hovedrevisjon 01.11.13

være resultat av manglende kunnskap om jussen. Gode juridiske kunnskaper er nødvendig for at rettssikkerheten skal kunne ivaretas, herunder at ordenstjenesten skal være effektiv.

5.5 Kort oppsummering av funnene

En rekke av de momenter politibetjentene kan tillegge vekt ved vurderingen av anmeldelse eller annen forfølgelse faller sammen med de momenter som kan tillegges vekt ved spørsmålet om inngripen og gjennomføring, jf. kapittel 4. På samme måte samsvarer de fleste momenter politibetjentene kan tillegge vekt ved spørsmålet om forfølgelse i stor grad med de rettslige rammer. Vektlegging av sannsynligheten for at et straffbart forhold har funnet sted og dets eventuelle alvorlighet, antatt gjerningspersons adferd, antatte skyld, alder og historikk, samt politiets ressursituasjon anses som klart saklig å tillegge vekt. Det samme gjelder allmennpreventive og individualpreventive hensyn. Det kan videre være saklig å legge vekt på hvorvidt noen krenkes av lovbruddet, lovbyters psykiske tilstand og konsekvenser av straff, samt politiets omdømme. Derimot vil det som hovedregel ikke være saklig å legge vekt på antatt gjerningspersons ruspåvirkning eller at han eller hun er en god tipser. Det er videre klart usaklig å legge vekt på forbindelsen aktuell politibetjent måtte ha til antatt lovbrøyer. Det samme gjelder eventuell oppfatning vedkommende politibetjent måtte ha om aktuelt lovbrudds straffbarhet eller straffverdighet.

Kapittel 6: Kompetanse og kvalitetssikring

6.1 Innledning

6.1.1 Kompetanse og kvalitetssikring

Som det fremgår av de foregående kapitler, inngår skjønnsmessige vurderinger i betydelig grad i politiets myndighetsutøvelse i ordenstjeneste. Daglig utøves det skjønn i form av vurderinger av faktum, lovbestemte begrep og hvorvidt, og hvordan, myndighet skal utøves.⁷⁶⁶

En måte sikre at myndighetsutøvelsen er innenfor de rettslige rammer, er, blant annet, å sikre at politibetjentene har tilstrekkelig fagkompetanse, at myndighetsutøvelsen styres i henhold til de rettslige rammer, og at beslutninger blir kvalitetssikret.⁷⁶⁷

Fagkompetanse erverves blant annet gjennom utdanning og veiledning. Styring kan skje gjennom forhåndsbeslutninger om hvordan skjønnutøvelsen skal være, det såkalte styrte skjønn. Dette kan skje ved gjennom måltall, eller ved overordnede, eksterne, eller interne instruksjoner.

Gjennom kvalitetssikring, kan mangler ved skjønnutøvelsen avdekkes. Aktuelle former for kvalitetssikring i denne sammenhengen, er sjekk av politibetjentens beslutning om å utøve myndighet før den iverksettes, eller er fullført. Kvalitetssikring kan skje av den enkelte politibetjent, av andre politibetjenter i patruljen (eksempelvis eldstemann), eller av en overordnet (eksempelvis innsatsleder, operasjonsleder, vakt sjef eller representant for påtalemyndigheten i politiet).¹ Her nevnes også plikten en politibetjent, som er i tvil om lovligheten av en ordre fra en foresatt, har til å gjøre den foresatte oppmerksom på dette, dersom tiden og omstendighetene ellers tillater det, jf. politiinstruksen § 6-1, 2.ledd. Kvalitetssikring kan skje uformelt (eksempelvis innad i patruljen) og formelt (eksempelvis vakt sjefens sjekk av om kontroll av hvorvidt vilkår for innsettelse i arrest er oppfylt, jf. politiinstruksen § 9-2, 1.ledd), og gjøres normalt internt.

Kvalitetssikring og styring er en form for proaktiv kontroll. Hensikten med dette er å unngå at feil blir gjort, eller enda mer presist: å forhindre avvik fra det som er ønsket og/eller akseptert. For politiet vil dette innebære at kontrollordningene rettes inn mot at det ikke skjer avvik fra de formelle og uformelle regler/normer og standarder som gjelder for «godt politiarbeid». Her vil den enkelte

⁷⁶⁶ Gjennom lovgivning utøver Stortinget betydelig politisk kontroll med politiet. Lovgivningen tildeler myndighet og setter grenser for den polisære tjeneste, eksempelvis gjennom politiloven, straffeprosessloven og straffeloven

⁷⁶⁷ Kvalitetssikring kan skje av den enkelte politibetjent, av andre politibetjenter i patruljen (eksempelvis eldstemann), eller av en overordnet (eksempelvis innsatsleder, operasjonsleder, vakt sjef eller representant for påtalemyndigheten i politiet).⁷⁶⁷ Kvalitetssikring kan skje uformelt (eksempelvis innad i patruljen) og formelt (eksempelvis vakt sjefens sjekk av om kontroll av hvorvidt vilkår for innsettelse i arrest er oppfylt, jf. politiinstruksen § 9-2, 1.ledd), og gjøres normalt internt

politibetjent kunne lære seg og internalisere standarder for godt politiarbeid, og utøve selvkontroll på sin praksis». ⁷⁶⁸

6.1.2 Avgrensninger

I tillegg til fagkompetanse, styring og kvalitetssikring kan etterfølgende evaluering, ⁷⁶⁹ erfaringslæring ⁷⁷⁰ og overprøving ⁷⁷¹ av politibetjenters myndighetsutøvelse sikre et godt skjønn. Formålet her er imidlertid kun å se på det som kan virke inn på politibetjentenes skjønnsutøvelse «her og nå». Riktignok kan slike etterfølgende tiltak virke inn på politibetjentenes skjønnsutøvelse frem i tid, men dette faller utenfor forskningstemaet.

Plikten til å rapportere om tilfeller der bruk av makt har medført skade på person eller eiendom, eller der situasjonen tilsier at det kan bli klaget over politiets handlemåte, jf. politiinstruksen § 3-2, 6.ledd, faller også utenfor avhandlingens tema. Det samme gjelder rapporteringsplikt som ligger i politiinstruksen §§ 6-3, 2.ledd og 34-5, 2.ledd. Førstnevnte bestemmelse fastslår at en politibetjent som kommer til kunnskap om at en annen politimann har begått en ulovlig handling i tjenesten, uten opphold skal melde dette til sin foresatte. Sistnevnte omhandler mer alvorlige regelbrudd, hvoretter en politibetjent, som får mistanke om at en annen ansatt har begått en straffbar handling i tjenesten, straks skal varsle Spesialenheten, med mindre forholdet er eller kan ventes å bli avgjort ved forenklet forelegg, eller skal behandles av Politiets sikkerhetstjeneste.

6.1.3 Rettssikkerhet som omdreiningspunkt

Med rettssikkerhet som avhandlingens omdreiningspunkt, vises det igjen til politiloven § 1, 2.ledd, hvor det fremgår at politiet er ledd i samfunnets samlede innsats for å fremme og befeste borgernes rettssikkerhet, trygghet og alminnelige velferd for øvrig. I de foregående kapitlene behandles politibetjentenes skjønsmessige vurderinger tilknyttet en rekke beslutninger.

For å forhindre at publikum blir utsatt for overgrep og vilkårlighet fra myndighetenes side, er det nødvendig at politibetjenter innehar tilstrekkelig faglig kompetanse til å foreta nødvendige vurderinger. En måte å sikre en forsvarlig praksis, og som kan være egnet til å ivareta hensynet til likebehandling, kan være å søke å styre politibetjentenes skjønnsutøvelse gjennom instruks. Derneft kan ivaretagelse av rettssikkerhet skje ved at politibetjentenes skjønnsbaserte beslutninger kvalitetssikres i patruljen, av overordnet eller påtalemyndigheten.

⁷⁶⁸ Det følgende (teori om kontroll, proaktiv og reaktiv kontroll og intern og ekstern kontroll) er basert på redegjørelsen som fremkommer i NOU 2009:12 punkt 3.1, s. 24

⁷⁶⁹ Evaluering kan foretas av den enkelte politibetjent, i patruljen eller sammen med andre som har vært involvert i den konkrete tjenesteutøvelsen, primært noen fra politi og påtaleenheten. En form for evaluering kan også skje fra forsvarer til en mistenkt eller siktet, dommer i en rettsak, samt publikum og media

⁷⁷¹ Overprøving kan foretas av overordnet innen politiet eller påtalemyndigheten, Politidirektoratet, Spesialenheten, og domstolen. Slik overprøving kan skje etter klage eller anmeldelse. Anmeldelser og klager er formelle kontrollordninger, som dels er interne (eksempelvis klage til politimesteren) og dels eksterne (klage som kan gå videre til Politidirektoratet og Sivilombudsmannen, og anmeldelser som går til Spesialenheten og eventuelt retten der det vurderes å være grunnlag for tiltale)

6.1.4 Formål med kapitlet og veien videre

Formålet med dette kapitlet er å beskrive rammene rundt politibetjentenes skjønnsutøvelse, sett i forhold til fagkompetanse, styrt skjønn og kvalitetssikring, basert på observasjoner og uttalelser fra politibetjentene under observasjon og intervju, samt egen kunnskap om politiutdanningen. Det redegjøres for hvilken juridisk kompetanse politibetjentene har, samt hvorvidt, og i så fall på hvilken måte, deres myndighetsutøvelse, herunder skjønnsutøvelse, kontrolleres gjennom styring og kvalitetssikring.

Fagkunnskap i form av utdanning, veiledning, kunnskapssøking og kunnskapsøking er tema nedenfor under punkt 6.2. Styring og kvalitetssikring er tema under henholdsvis punkt 6.3 og 6.4.

6.2 Fagkompetanse

6.2.1 Utdanning og veiledning

Staten plikter å sikre at borgerne ikke utsettes for krenkelser av de rettigheter eller friheter som sikres gjennom den europeiske menneskerettskonvensjonen, jf. artikkel 1. I dette ligger både en plikt til å sørge for at nasjonalt regelverk og nasjonal praksis ikke strider mot konvensjonen, og krav til opplæring og kontroll med blant annet polititjenesten, samt å sanksjonere overtredelser.⁷⁷² Som ovenfor nevnt, ble det under forarbeidene til politiloven av 1995 diskutert om reguleringen skulle omfatte det diskresjonære skjønn, men man kom til at politibetjenter bør opplæres til å anvende et slikt skjønn gjennom utdanning og veiledning fremfor regulering.

Opplæring kan skje gjennom utdanning, veiledning, evaluering og erfaringslæring på grunnlag av evaluering og overprøving. I politiutdanningen inngår opplæring i politilovens bestemmelser om inngrep, herunder innholdet av skjønnsmessige begrep, vurderinger av nødvendighet, tilstrekkelighet, hensiktsmessighet, forholdsmessighet og forsvarlighet (dette siste ved makt). Videre inngår opplæring i hva som skal kreves for å iverksette etterforskning, samt vilkår for straffansvar. I opplæringen inngår også hvilket faktum som skal til for å oppfylle lovens vilkår, eksempelvis i form av beviskrav. Skjønnsutøvelse inngår således i utdanningen, selv om det ikke formelt er fokus på faktumskjønn, lovbundet skjønn og diskresjonært skjønn.⁷⁷³ Utdanning er imidlertid neppe tilstrekkelig til å unngå at personlige verdier og hensyn spiller en avgjørende rolle ved skjønnsutøvelsen. I de foregående kapitlene 3, 4 og 5 synliggjøres fagligheten i politibetjentenes skjønnsutøvelse. Det meste politibetjentene tillegger vekt ved sin skjønnsutøvelse anses faglig relevant, men det finnes tilfeller der det tas utenforliggende hensyn.

Veiledning er fremtredende i politiutdanningen, både i form av øvelser konkrete situasjoner der studentene er i praksis. Etter endt utdanning kan det, som det fremgår nedenfor, variere hvorvidt, og eventuelt i hvilken grad, veiledning skjer. Veiledning kan skje som følge av kvalitetssikring av tjenesteutøvelsen, evaluering og overprøving av denne, samt gjennom erfaringslæring. Kvalitetssikring og overprøving kan ha en veiledende funksjon ved senere tilfeller, da de kan innebære en avklaring av hvilke hensyn som kan tillegges vekt ved skjønnsutøvelse. Likeså kan

⁷⁷² Myhrer, 2012, s. 24

⁷⁷³ Det juridiske innhold i politiutdanningens første og siste studieår (andre studieår er praksis) var 30 studiepoeng da politibetjenten jeg følger tok sin utdanning. Det er senere redusert, og er nå på 22 studiepoeng

evaluering og erfaringslæring gi veiledning for senere tilfeller, og for andre enn den som har stått i tjenestehandlingen.

6.2.2 Oppøvelse av skjønn

Skjønnsutøvelse er utfordrende, og at det tar tid å utvikle et godt skjønn, samt bli trygg i skjønnsutøvelsen.⁷⁷⁴ En politibetjent uttaler: «... å utøve skjønn... er... vanskelig. Jeg tror man skal være bra trygg på seg selv..., og... de første årene så er man ikke trygg... Da er det mye enklere å forholde seg til regelverket slik som det er⁷⁷⁵ ... Det har... endret seg... Erfaring har gitt meg... videre skjønn.»

Faglig skjønn må bygge på faglige metoder og teorier, fakta og systematisk avveining av ulike faktorer. Gjennom viss systematikk, kan en faglig forsvarlig skjønnsutøvelse sikres.⁷⁷⁶

Ettersom politiets myndighetsutøvelse i utstrakt grad er regulert rettslig, er det naturlig å anse regelverket, dets formål og de vilkår som der fremkommer for myndighetsutøvelsen, som både ment og egnet til å sikre en slik systematikk som kreves.

Ved utøvelse av skjønn må man være i stand til å se kompleksiteten av ulike saksforhold og situasjoner. Prosessen kan deles i tre deler. Den første delen omhandler premissvalget, det vil si å velge hvilke hensyn skjønnen skal bygge på. Neste del handler om avveiningene, hvor vekten av de ulike premisser fastsettes. Siste del handler om utfallet, der konsekvenser vurderes og konklusjoner av avveiningene trekkes.⁷⁷⁷ Sentrale spørsmål er hva en ønsker å oppnå med det en vil gjøre, (meningen eller formålet med handlingen), hvem det skal tas mest hensyn til (eksempelvis lovbrøyer, fornærmet, samfunnet) når handlingen skal gjennomføres, og hvilke fordeler og ulemper ved de ulike handlingsalternativer er aktuelle. Den som skal utøve skjønn må vurdere konsekvensene nøye, og en sentral skjønnsmessig vurdering er å avveie hvor mye målet er verdt sett hen til midlet som tenkes anvendt.⁷⁷⁸

For politiets del er premissvalget, avveininger og utfall i stor grad bestemt av politiets rolle og de rettslige rammer som gjelder for tjenesteutøvelsen, eksempelvis politilovens og straffeprosesslovens inngrepsbestemmelser, og de alminnelige regler for hvordan polititjenesten skal utføres, jf. politiloven § 6. Regelverket synliggjør i stor grad hvilke hensyn som er relevante å tillegge vekt, samt hvilken vekt disse skal tillegges. Man kan se det slik at kravene til nødvendighet, herunder minste middel som anses tilstrekkelig og hensiktsmessig, forholdsmessighet og forsvarlighet, slik det fremgår av politiloven § 6, 2. og 4.ledd, skal sikre systematisk tilnærming og vurdering av ulike

⁷⁷⁴ Hva politibetjentene mener med skjønn, er noe varierende. Ved flere anledninger brukes begrepet skjønn om det ikke å anmelde et antatt straffbart forhold. En del tyder på at bevisstheten om at det utøves skjønn også ved vurdering av faktum og lovbestemte begrep, samt ved valget mellom ulike inngrep, kanskje ikke er så stor

⁷⁷⁵ Med «regelverket slik som det er» mener politibetjenten at tildelt myndighet anvendes, det vil si at politibetjenten gjør det loven åpner for å gjøre. Lovbestemmelser som sier hva politiet «kan» gjøre, oppfattes som hva politiet «skal» gjøre, og diskresjonært skjønn er til dels fraværende. Som eksempel anmeldes alle straffbare forhold politibetjenten kommer over

⁷⁷⁶ Ellingsen, Johansen, 1999, s. 45-46

⁷⁷⁷ Ellingsen, Johansen, 1999, s. 44

⁷⁷⁸ Ellingsen, Johansen, 1999, s. 45

handlingsalternativ. Ved vurderingen forutsettes en vurdering også av konsekvenser av de ulike handlingsvalg. Kravene tjener således som veivisere ved de skjønnsmessige vurderinger ved valg om inngripen og middel.

Man kan se det slik at faglig skjønn innebærer en disponibel handlingsberedskap som gjør det mulig å mestre nye og uventede situasjoner i den faglige hverdag. Å finne sammenheng og mening i kaotiske situasjoner, forutsetter et høyt faglig nivå. Hverdagen byr på utfordringer av mangfold og nyanser, mens teori eksempelvis i lærebøker viser det generelle. Mestringen går ut på å justere fagkunnskap og erfaringer til den enkelte konkrete situasjon. Det er i konkrete situasjoner de faglige utfordringer ligger.⁷⁷⁹

For politiets del kan de alminnelige reglene i politiloven § 6 danne grunnlag for vurderingen av det særskilte tilfelle. Å forstå hva begrepene nødvendig, tilstrekkelig, hensiktsmessig og forsvarlig inneholder, er nødvendig for i praksis å kunne ta stilling til hva som kan gjøres i en situasjon. Men å forstå hva som konkret ligger i begrepene lar seg vanskelig gjøre uten i relasjon til praktiske situasjoner.

Det er ikke gitt at alle fagpersoner utøver skjønn på samme måte, men systematisk gjennomtenking, med det formål å finne den beste handlemåten i en konkret situasjon, kan fremme større grad av likhet.⁷⁸⁰

Når alle politibetjenter tar utgangspunkt i det samme regelverk, herunder de hensyn som ligger til grunn for dette, sikres en systematisk gjennomtenkning som samlet kan sikre en større grad av likhet.

Videre er en forutsetning for at faglig skjønn skal kunne utvikles, at det akkumuleres viten om hvordan skjønn utøves og på hvilket grunnlag.⁷⁸¹ Her kommer spesielt evaluering og erfaringslæring inn som sentrale forutsetninger for at politibetjenter skal kunne utøve et godt skjønn.

6.2.3 Kunnskapsøking og -søking

Informasjon om regelverk, og oppdatering på dette, kan inngå i paroler og kurs, men hvordan skjønn kan utøves, opplyses sjelden å være tema. Det kommer uttalelser om at det ikke gjøres noe systematisk fra ledelsens side for at politibetjentene skal bli god i ordenstjeneste, og det uttrykkes et behov for systematisk oppdatering og opplæring i aktuelt regelverk og skjønnsutøvelse, samt informasjon om utfall i straffesaker en har vitnet i.

På det tidspunkt datainnsamlingen finner sted, gjennomgår alle politibetjenter et 40-timerskurs for å kunne være operativ.⁷⁸² Det kommer frem at kurset har mest fokus på taktikk, og at det er sjelden regelverket trekkes inn.

For øvrig skjer oppdatering og videreutvikling av kunnskaper på den enkeltes initiativ. En politibetjent sier det slik: «... de tre plassene jeg har jobbet på, så er det slik at for å bli god i ordenstjeneste så må du følge med på de eldre hvordan de gjør det, og så må du... lære litt selv også etter hvert.» Å slå opp i regelverket i forbindelse med utferdigelse av anmeldelse og andre rapporter er en måte å søke kunnskap på. Noen snakker med andre politibetjenter og kontakter juristene på tjenestestedet for å

⁷⁷⁹ Meyer, 1993, s. 63

⁷⁸⁰ Ellingsen, Johansen, 1999, s. 46

⁷⁸¹ Ellingsen, Johansen, 1999, s. 46

⁷⁸² Kurset for innsatspersonell økte til 48 timer etter at datainnsamlingen fant sted

bli bedre i aktuelt regelverk, men flere uttaler at de burde vært flinkere til å søke slik kunnskap. Det kommer frem at det kan oppleves lettere for nyutdannede enn for eldre politibetjenter å søke kunnskap om regelverket. En nyutdannet politibetjent sier det slik: «... jeg tror det er lettere at vi blar i loven, siden ... det er ikke så gammelt for oss som for andre... vi har jo lovdata på pc'en...»

Flere politibetjenter gir uttrykk for at det er lærerikt og utfordrende å være veileder for studenter, og det kommer frem synspunkter på at alle burde være veiledere, da synsing ikke fungerer overfor disse.

Det kommer frem eksempler på konkrete tiltak for kunnskapsøking. Juristene på et tjenestested en politibetjent tidligere hadde jobbet ved, utviklet et lite kompendium som omfattet vilkårene i et utvalg aktuelle straffebud, «... som vi da kan bla i, når vi da var i tvil. Så kunne vi gå inn og så kan vi se at okey, okey, okey. En sjekkliste...», forteller politibetjenten. En annen forteller at han var med på å utforme et opplegg for straksetterforskning. Dette medførte satsning på straksetterforskningskurs og en markant nedgang i saksbehandlingstid: «De oppe på krimvakta, som i utgangspunktet fikk masse saker fra orden, ... begynte... å få mindre saker fordi tingene ble gjort ferdig og gikk rett til jurist», forteller han om effekten av tiltaket. En tredje politibetjent forteller at han har laget et system som omfatter informasjon han trenger, eksempelvis sjekkliste for anmeldelse, huskeliste for avhør opp mot konkrete lovbrudd, bøtenivå samt skriv fra Riksadvokaten. Han bruker dette aktivt, og «... Der jeg er... dårlig og utrygg, der prøver jeg å få katalogisert informasjonen, slik at jeg kan finne ut av det...», forteller han.

6.3 Styring av skjønn

6.3.1 Innledning

I kapittel 4 om inngripen og gjennomføring, og kapittel 5 om anmeldelse og annen forfølgelse, fremkommer det eksempler på at skjønnsutøvelsen styres, eller søkes styrt, ved beslutning fra overordnet om hva det skal gripes inn i, på hvilken måte, og hvilke lovbrudd som skal forfølges. Skjønnsutøvelsen kan også søkes styrt ved at det settes måltall for deler av ordenstjenesten som omhandler nevnte spørsmål. Måltall sikrer kanskje ikke kvaliteten direkte, men man må kunne legge til grunn at måltall settes ut fra formål om fokus på bestemte felt, hvor måloppnåelse kan tolkes som kvalitet for den myndighet som setter måltallene. Måltall kan således være et verktøy for å sikre prioriterte mål, og sikre likebehandling.

Også organisering kan ha en skjønnsstyrende funksjon, eksempelvis ved at det på forhånd er bestemt, formelt eller uformelt, hvem som skal ha avgjørende ord, eksempelvis eldstemann i patruljen, operasjonsleder eller innsatsleder.⁷⁸³ Organisering kan også ses på som et verktøy for å sikre kvalitet. Ved eksempelvis å gi avgjørende ord til eldstemann i patruljen, operativ uteleder, innsatsleder og vaksjef organiseres myndighetsutøvelsen til den som presumptivt er best egnet til å treffe avgjørelse.

⁷⁸³ Eldstemannens myndighet er formelt nedfelt i politiinstruksen § 6-1, 2.ledd, 1.setning, hvor det heter at en politibetjent plikter å adlyde ordre fra en foresatt, med mindre det er klart ulovlig eller åpenbart ikke angår tjenesten. Som overordnet regnes enhver med høyere grad eller lengre ansiennitet ved samme grad, jf. politiinstruksen § 1-3, nr. 4. Ved inngripen etter straffeprosessloven kan slik myndighet ligge til påtalemyndighet og retten, jf. straffeprosessloven del IV om tvangsmidler

Nedenfor gjennomgås forhåndsstyring og måltall, mens når det gjelder organisering, behandles «eldstemannsprinsippet» i kapitlet om inngripen og gjennomføring, punkt 4.3.2.4 og 4.3.3.4.

6.3.2 Politibetjentens praksis - forhåndsstyring

Det kommer utsagn om at ordenstjenesten generelt bør bli mer strukturert, med klare mål og planer. En politibetjent sier det slik: «... Vi har alle muligheter til å kunne... planlegge... veldig godt, og har tid til å gjøre veldig mye...» Følgelig etterlyser noen politibetjenter større grad av styring av skjønnsutøvelsen, og mener ledelsen ikke er tilstrekkelig tydelig på dette. Større grad av styring kan være ønskelig når det gjelder visse personer og visse typer lovbrudd: «... alle de... med vold, nulltoleranse, skal inn... at vi har en... liste... dette her skal vi være sammen om. Og så kan vi evaluere etter to måneder, og se at okey, der har vi skrevet,⁷⁸⁴ han har fått, han har skjerpet seg, han faller ut av listen...», sier en politibetjent. Ønsket om større grad av styring av skjønnet gjelder kan også gjelde lovbrudd begått av ungdom, ettersom reaksjoner kan komme på rullebladet, med de konsekvenser det kan få for vedkommende.⁷⁸⁵

Men det kommer også frem et klart ønske om å beholde et rom for skjønn. En politibetjent uttrykker dette slik: «... jeg er ikke for at man skal gjennomreguleres på enhver ting... Da blir det feil... For det er... avhengig av situasjonen... hvordan du velger å vise skjønn...» Også politibetjenten som i avsnittet ovenfor uttaler at det er tid til å planlegge, gir uttrykk for et visst behov for selvstendighet: «... På den andre siden så er det greit å ha det ganske fritt og kunne gjøre ting... ad hoc når det er behov... men en viss plan det bør man ha, og det har jeg etterlyst...»

6.3.3 Politibetjentenes praksis - måltall

I kapittel 4 og 5 fremkommer det at måltall i begrenset grad påvirker politibetjentenes skjønnsutøvelse i ordenstjeneste. Det kan synes som at etterlevelsen er størst der skjønnsutøvelsen er minst, eksempelvis er det ved trafikkontroller liten grad av skjønnsutøvelse, da utvalg av hvem som stoppes mer kan knyttes til politiets kapasitet og tilfeldigheter enn vurderinger av hvem som skal stanses.⁷⁸⁶ Også tilfredsheten med måltall som skjønnsstyrende er varierende. En politibetjent uttrykker det slik: «... For... måltallene, det er bare for at lederne skal vise sine ledere igjen at de gjør det de skal gjøre.»

I forhold til kvalitet, råder en viss frustrasjon blant politibetjentene over at det gjennom måltall blir fokusert på kvantitet fremfor kvalitet, slik de ser det.

Det gis også uttrykk for at måltallene ikke i tilstrekkelig grad fokuserer på det som oppfattes som viktig i jobben. Et eksempel er det forebyggende arbeid. Dette vurderes som sentralt i ordenstjenesten, men vises og telles i svært liten grad. Tellemåten for slikt arbeid er «ikke... oppfunnet», sier en politibetjent. En annen politibetjent forteller at de kan oppleve å få høre fra ledelsen at: «Det var jo så rolig i helgen at det ikke var nødvendig med så mange på...». Det råder imidlertid ikke noen tvil blant politibetjentene om at det virker preventivt med synlig tilstedeværelse når, og der, det erfaringsmessig skjer hendelser. Måltall er mer utbredt innen straffeforfølgningen, men oppfattes ikke nødvendigvis å være det som gjør samfunnet tryggere. Å gå inn og gi

⁷⁸⁴ Med dette menes at vedkommende anmeldes

⁷⁸⁵ De fleste lovbrudd som er aktuelle i ordenstjeneste er forfalskning og lån/bortlån av identitetskort, ordensforstyrrelser, drikking og urinering på offentlig sted, samt overtredelser av vegtrafikklovgivningen

⁷⁸⁶ Se kapitlet om inngripen og gjennomføring, punkt 4.2.2.4

korrigeringer alene kan gi folk trygghet. Da ser folk at politiet griper inn, og adferden blir avbrutt og avsluttet. « ... Tror det er det folk flest er interessert i, ikke... hva vedkommende har fått i straff», sier en politibetjent.

Det er likevel en viss forståelse for at sentrale deler av det forebyggende arbeid ikke telles. Det kan eksempelvis være utfordrende å kvantifisere forebyggende tiltak som tilstedeværelse, og det kan være vanskelig å se resultatet av ordensarbeid. En politibetjent forteller: «... vi var på nattevakt... det var... masse folk ute på byen. Vi så den og den slåsskjempem... men det var ikke noe som utviklet seg. Ja... da kan man si... at det var et godt politiarbeid, men det kan også være andre... årsaker. At de hadde noen kompiser som dro dem med akkurat da det skulle smelle, eller de var ikke i humør til å slåss den kvelden... det spørs jo hvordan man vil tolke det...»

Av og til kan ulike måltall oppfattes å virke mot hverandre. Som eksempel nevnes at det på den ene siden skal være begrenset antall anmeldelser på personer under 18 år, mens det på den annen side skal være et minstetall på antall saker til konfliktrådet, hvorav saker vedrørende personer under 18 utgjør en betydelig del.

6.4 Kvalitetssikring

6.4.1 Rettslige rammer for kvalitetssikring

Kvalitetssikring handler, som ovenfor nevnt, om å sjekke kvaliteten på en avgjørelse om myndighetsutøvelse før den gjennomføres eller er fullført. En slik kvalitetssikring kan skje på flere måter, eksempelvis ved informasjonsutveksling og diskusjon i patruljen, ved at eldstemann, innsatsleder, operasjonsleder eller vakt sjef involveres i vurderingen, eller ved at påtalemyndigheten vurderer om vilkår for eksempelvis anmeldelse, pågrepelse, ransaking eller beslag er oppfylt.

Det er anledning til å omgjøre inngrepsvedtak, dersom omgjøringen ikke er til skade for noen vedtaket retter seg mot eller direkte tilgodeser, underretning om vedtaket ikke er kommet frem til vedkommende og heller ikke er offentlig kunngjort, samt der vedtaket er ugyldig, jf. forvaltningsloven § 35, 1.ledd, bokstav a-c. Der vedtaket om inngripen er gjennomført, eksempelvis etter politilovens inngrepsbestemmelser, blir omgjøring mindre relevant. I datamaterialet er det ikke klare tilfeller på omgjøring av myndighetsutøvelse, men det hender at beslutninger fattet av den enkelte politibetjent får et annet utfall etter at eldstemann i patruljen, innsatsleder eller vakt sjef har sagt sitt.

For beslutninger om anmeldelse og bruk av tvangsmidler, som pågrepelse, ransaking og beslag, gjelder ikke forvaltningsloven, men straffeprosessloven, jf. forvaltningsloven § 4, 1.ledd bokstav b. Politibetjentes beslutning om anmeldelse og bruk av tvangsmidler fattes gjerne på stedet, og gjennomføres, av den enkelte politibetjent. Politibetjentes beslutning om pågrepelse skal forelegges påtalemyndigheten for opprettholdelse, jf. straffeprosessloven § 179, men da dette skjer etter at politibetjenten har pågrepet vedkommende, faller det utenfor avhandlingens tema å berøre dette.

At feil gjennom kvalitetssikring kan rettes underveis i myndighetsutøvelsen, er naturlig nok av betydning for personen det gripes inn overfor. Det er også av betydning for den enkelte politibetjent, da denne er ansvarlig for sine handlinger, hvoretter feil kan medføre ansvar. Videre er det av betydning for etaten for øvrig at feil rettes opp. Etatens generelle omtale og tillit i befolkningen

avhenger også av hvordan politiet opptrer. Gjennom å rette opp feil kan tilliten hos den som blir utsatt for inngrep, og andre som hører om politiets inngripen, øke ved at disse ser at politiet retter opp feil de gjør.

6.4.2 Kvalitetssikring i patruljen eller av overordnet

Observasjon og uttalelser fra politibetjentene viser at det kan bero på flere forhold hvorvidt det skjer en kvalitetssikring i patruljen, eller fra overordnet. Av betydning kan være om det oppfattes å være behov for utveksling av informasjon om faktum og vurderinger om valg av inngripen og midler, hvorvidt det råder enighet om myndighetsutøvelsen eller ikke, hvilken rolle man har i oppdraget, hvilken tid som er til rådighet, samt hvilket regelverk som er aktuelt.

Det fremgår av kapitlet om saksbehandling punkt 3.2.3.5 at kommunikasjon innad i patruljen og med operasjonssentralen er av betydning for informasjonsinnhenting, og bruken av denne. Det handler om at saken skal bli så godt opplyst som mulig, at ulike tiltak, og hjemmel for disse, skal kunne vurderes, samt at feil skal kunne unngås. En slik kommunikasjon handler om kvalitetssikring. Oversikt over faktum, er en sentral forutsetning for å kunne treffe riktige avgjørelser. Om vurderinger om inngripen, valg av middel, og hjemmel for slike, kan man si som i ordtaket: Flere hoder tenker bedre enn ett. Utveksling av faktum og vurderinger kan således redusere risikoen for at det gjøres feil i myndighetsutøvelsen.

Som det fremkommer av kapitlet om inngripen og gjennomføring, punkt 4.2.3.5, griper alle politibetjentene jeg følger inn i de mer alvorlige situasjoner som omfattes av observasjonen. Dette samsvarer da også med politiets oppgaver, og samfunnets forventning om at politiet griper inn der det er nødvendig.

Sentralt i kvalitetssikringen vedrørende utveksling av informasjon og vurderinger i patruljen, er ivaretagelsen av objektivitet. Som det fremgår av kapitlet om saksbehandling, punkt 3.2.3.2, kan denne utfordres på flere måter. Det er lett å bli farget av den man snakker med, og føle sympati for denne, og dermed komme i skade for ikke å være kritisk til dennes fremstilling av saken. Uten andre konkrete opplysninger, er det lett å tro at vedkommendes fremstilling medfører riktighet. På den annen side kan det være lett å føle antipati for den man snakker med, med den følge at man blir for kritisk til det denne kommer med. Det ligger også en utfordring i det å skulle ha en god tone med den man snakker med, hvilket anses som en viktig forutsetning for å få tak i informasjon. Kvalitetssikring av informasjon gjennom informasjonsutveksling kan således innebære at faren for å opptre subjektivt i myndighetsutøvelsen reduseres.

Dersom det for politibetjentene er helt åpenbart hva som skal besluttes, reduseres behovet for utveksling av informasjon og vurderinger. Man kan se det slik at kvalitetssikringen ligger i enigheten som råder mellom politibetjentene. Men det kommer også frem at det er vanlig å følge det makker bestemmer, og så eventuelt ta opp uenighet om inngrep og maktanvendelse etterpå. En politibetjent uttrykker det slik: «Hvis kollegaen har lagt listen litt for høyt... så må du bare følge på, så fullfører du det... å begynne å diskutere og... bli unnfallende i makkerparet ute i gaten, nei, det blir helt feil. Da må man være resolutt og så får man heller justere det ned i etterkant.» Det kommer også frem utsagn om at det ikke er ønskelig å sette sin kollega i et dårlig lys, ved å stille spørsmål ved vedkommendes beslutninger foran den beslutningen angår. Unntak kan tenkes der inngrepet, eller måten det gjennomføres på, er «riv ruskende galt», som en politibetjent sier. Dette er en oppfatning flere gir uttrykk for. En politibetjent sier det slik: «... når vi er på oppdrag, så tar jeg aldri opp

uenigheter med den jeg jobber med, med mindre det er veldig krenkende for andre folk... veldig feil...»

Hvilken rolle man politibetjenten har kan også virke inn på om det foretas en kvalitetssikring før beslutning om inngripen og valg av middel fattes. Der en politibetjent tilkalles som forsterkning til en situasjon kolleger allerede er i gang med å håndtere, er det den første patruljen som kommer til stedet som normalt bestemmer utfallet av oppdraget. «... da blir man mer i bakgrunnen... for da har... den som har startet oppdraget... lagt føringene og gjort seg opp en mening og har førstehåndsinformasjon om hva som har skjedd og hva han har observert... da skal det en del til før vi som kommer til i ettertid legger oss opp i de avgjørelsene som... tas...», forteller en politibetjent. Også her kan unntak tenkes der inngrepet oppfattes å være veldig krenkende eller uriktig ut fra deres oversikt over faktum eller formening om tiltak, samt der vedkommende kommer inn som eldstemann eller innsatsleder.

Det som fremkommer her innebærer at kvalitetssikring kan utebli selv om tjenestehandlingen oppfattes som kritikkverdig. Hvor galt det kan være før aktuell politibetjent griper inn kan være vanskelig å tolke, men ut fra det som kommer frem, kan det ikke utelukkes at grensen for straffbar opptreden kan være passert. Dette er åpenbart problematisk i et rettsikkerhetsperspektiv.

Rolle har også betydning i den forstand at eldstemann, operativ uteleder, innsatsleder eller vaktsjef bestemmer der det råder uenighet i patruljen. En slik kvalitetssikring faller inn under ordreinstruks fra Politidirektoratet § 9 d, hvor det fremgår at den med høyest grad/rangering, jf. § 4 nr. 2, (der eldstemann kommer som strekpunkt 3) har kommando over de med lavere grad når flere politimenn opptrer sammen og ingen er beordret som leder, med mindre annet er bestemt.⁷⁸⁷ Eldstemann har normalt mest erfaring og kunnskap, og er slik sett best egnet i patruljen til å beslutte hva som er riktig å gjøre, og man kan se det slik at kvalitetssikringen ligger i fagkompetansen vedkommende har. Selv om det hender at uenighet råder, kommer det frem at ordningen normalt fungerer greit, da slike overordnede normalt diskuterer med de andre i patruljen før beslutninger tas, samt er erfarne politibetjenter.

Hvor mye tid som står til rådighet, er også av betydning for hvorvidt kvalitetssikring skjer. Tidsmangel kan være spesielt aktuelt der vedkommende er tilkalt til en situasjon andre kolleger er i: «... det er jo gjerne litt hektisk når man kommer til på slike typer forespørsler, hvor de ber om akutt bistand, da er det ikke alltid det er tid til de helt store informasjonsutvekslinger... Så det blir... mest å fryse situasjonen... få kontroll, og så får man heller... få... detaljer... etterpå...», forteller en politibetjent. Mangelfull informasjon oppleves også som problematisk: «... Det er... noe av det mest ubehagelige jeg vet, ... å være oppi situasjonen... og... ikke vet hva... man har med å gjøre... det gjør... kommunikasjon og hvordan man skal forholde seg til de involverte veldig vanskelig...», forteller en politibetjent.

Tid til rådighet kan ha en kvalitetssikrende funksjon også i forhold til den enkelte politibetjents opptreden. Det kommer frem at det til tider kan være behov for at noen roer situasjonen ned. En politibetjent forteller: «... noen av oss får litt mer... adrenalin når man må begynne å ... slåss med folk. Av og til kan det nesten bli slik, hvis det er folk som er veldig aggressiv og veldig ruset, at det blir oss mot ham... vi vil gjerne... vinne... la oss si at vi er tre-fire i en pågripelse av en som er veldig aggressiv,

⁷⁸⁷ RPOD-2010-5

så kan det være at en av oss fire får litt for mye tenningsnivå, slik at man bruker litt for mye krefter... at man... legger for mye press... Så kan det være at noen andre må... roe det litt ned...». Tid til rådighet muliggjør en slik kvalitetssikring.

Regelverket som ligger til grunn for myndighetsutøvelsen kan også ha betydning for hvorvidt kvalitetssikring skjer. Dette illustreres av følgende utsagn fra en politibetjent: «... når du er... på nivået under det som går på straffeprosessen, hvor ikke jourhavende kommer inn i bildet... ren ordenstjeneste, så tror jeg det er veldig... personavhengig... hvilken kontroll det er...». Regelverket virker styrende for hvorvidt det skal utferdiges rapporter etter inngripen. En form for kvalitetssikring kan skje gjennom andres gjennomlesing og vurdering av det som er nedfelt, hvoretter svakheter kan avdekkes. Dette kan skje ved at flere jobber med samme sak, og følgelig leser hverandres rapporter.⁷⁸⁸ Men det hender også at politibetjenter uavhengig av dette får kvalitetssikret sine rapporter gjennom å be kolleger lese gjennom det som er skrevet.

Før innsettelse i arrest, skal politibetjenten uten opphold skal fremstille den pågrepne,⁷⁸⁹ eller forelegge pågripelsen, for vaktsjefen, som avgjør om vedkommende skal settes i arrest, jf. politiinstruksen § 9-2, 1.ledd. I de fleste jeg observerer, skjer innsettelse i arrest kun etter melding til operasjonsleder. Bare noen få tilfeller kommer operasjonsleder i inkvireringen og vurderer innsettelsen før den gjennomføres.

Avslutningsvis nevnes at en utfordring vedrørende kvalitetssikring, er en tilbakeholdenhet med å kritisere og rapportere hendelser som oppfattes å være i strid med regelverket. Annen forskning har også vist at det eksisterer en såkalt «blue code of silence» i politiet.⁷⁹⁰ En slik tilbakeholdenhet kan betraktes som en form for lojalitet der man holder tilbake opplysninger som man skjønner er av betydning i saken. Slike holdninger bekreftes av politibetjentene jeg følger, og har flere årsaker. Ettersom en eventuell klage, anmeldelse eller tilbakemelding hovedsakelig skjer etter at myndighet er utført, faller også dette faller utenfor avhandlingens tema. Det beskrives likevel tilfeller der enten politibetjenten selv oppdager eventuelle svakheter i egen beslutning, eller en kollega sier i fra om slike, før beslutningen er gjennomført.

6.4.3 Kvalitetssikring gjennom påtalemyndigheten

Påtalemyndigheten har ingen formell kontrollfunksjon vedrørende inngrep etter politiloven. Når det gjelder etterforskning, så fremgår det av påtaleinstruksen § 7-5, 2.ledd, 1.setning at påtalemyndigheten har ansvaret for at etterforskningen skjer i samsvar med lov og instruks og kan etter behovet i den enkelte sak gi pålegg om etterforskningens gjennomføring. Påtalemyndigheten gir også nærmere generelle regler om prioritering og gjennomføring av etterforskningen i straffesaker, jf. bestemmelsens 3.ledd. Riksadvokatens rundskriv om etterforskning⁷⁹¹ og årlige mål- og prioriteringer

⁷⁸⁸ Påtalejuristens kvalitetssikring behandles nedenfor under punkt 6.4.3

⁷⁸⁹ Med pågrepet menes her også innbrakte, se eksempelvis Myhrer, 2012, s. 32 og Auglend, Mæland, 2016, s. 815

⁷⁹⁰ Se mer om dette eksempelvis i Skolnick, 2002, s. 7-19

⁷⁹¹ Gjennom rundskriv instruerer Riksadvokaten, som overordnet myndighet, politiet og påtalemyndighetens behandling av straffesaker, herunder håndhevelse, prioritering, reaksjonsfastsettelse, bruk av etterforskningsmetoder som ikke er lovregulert, samt påtaleinstruksen. Rundskrivene er bindende og tillegges stor vekt internt. Utad har riksadvokatens rundskriv betydning først og fremst gjennom sin argumentasjons- eller overbevisningsverdi. Se nærmere Myhrer, 2003 og Auglend, Mæland, 2016, s. 96 med videre henvisninger

skal også sikre kvalitet og fokus i etterforskningen. Ettersom datamaterialet i all hovedsak omhandler straksetterforskning av mindre alvorlige overtredelser, går jeg ikke videre inn på dette.

Hvor involvert påtalemyndigheten er i etterforskningen varierer, avhengig av hvor alvorlig saken er og hvor kompliserte spørsmål som oppstår underveis. Ved straksetterforskning av mindre alvorlige lovbrudd er påtalemyndigheten sjelden inne før saken er ferdig etterforsket.

Når det gjelder tvangsmidler, har politibetjenter i visse situasjoner kompetanse til å beslutte bruk av slike selv. Påtalemyndigheten kan imidlertid komme inn og kvalitetssikre eksempelvis beslutninger og pågrep før den er avsluttet. I følge straffeprosessloven § 176 skal nemlig politibetjentes beslutning om pågrep forelegges påtalemyndigheten for videre opprettholdelse så snart som mulig, straffeprosessloven § 179.

Anmeldelser, forenklede forelegg, avhør og andre rapporter vurderes og kvalitetssikres av påtalejurister, men det faller utenfor avhandlingen å berøre denne etterfølgende kvalitetssikringen.

Det empiriske materialet viser at politibetjentenes skjønnsutøvelse vedrørende spørsmålet om forfølgelse bare unntaksvis blir gjenstand for kvalitetssikring. Politibetjentens vurderinger vedrørende forfølgelse, tas sjelden opp med påtalejuristen før beslutningen fattes. Det er også sjelden at påtalejurister etterspør politibetjentens vurderinger i så henseende. Ofte er det ingen notoritet på beslutninger om ikke å forfølge et antatt straffbart forhold, og der forfølgelse innledes, er det ikke sikkert at det synliggjøres for overordnede eller påtalemyndigheten hvilke vurderinger som ligger til grunn for beslutningen. Det hender imidlertid at kvalitetssikring kan skje ved at en kollega i patruljen, innsatsleder eller operasjonsleder stiller spørsmål om begrunnelsen for beslutningen om å skrive anmeldelse eller ikke.

6.5 Kort oppsummering av funnene

Det empiriske materialet viser at juss i liten grad inngår i kursing, opplæring og øvelser etter endt politiutdanning, og at oppdatering og videreutvikling av kunnskaper innen jus i all hovedsak skjer på den enkelte politibetjents initiativ.

Skjønnen kan søkes styrt gjennom formelle og uformelle instruksjoner, eller måltall, men det empiriske materialet viser at politibetjentene i liten grad lar seg styre av slike forsøk på styring.

Kvalitetssikringen varierer vedrørende så vel inngrep etter politiloven, herunder valg av middel, makt og håndjern, og varighet av slike, som unnlattelse av inngrep og forfølgelse. Når det gjelder anmeldelse og anvendelse av tvangsmidler er kvalitetssikringen betydelig bedre.

Endelig viser det empiriske materialet at politibetjentene normalt følger opp det kollegaen har besluttet, selv om han eller hun ikke har deltatt i kollegaens beslutningsprosess. Samtidig er det en tilbakeholdenhet med, å gi tilbakemelding på, og kritisere, en kollegas måte å utøve tjenesten på, i alle fall overfor aktuell kollega.

Kapittel 7: Oppsummering av funn og avsluttende betraktninger

7.1 Innledning

Formålet med dette kapitlet er å samle funnene som fremgår av empirikapitlene, og diskutere hvilke rettssikkerhetsmessige implikasjoner det kan ha at politibetjentene utøver skjønn slik det empiriske materialet viser.

Som det redegjøres for i innledningskapitlet punkt 1.1.4, omhandler rettssikkerhet beskyttelse mot overgrep og vilkårlighet fra myndighetenes side, herunder vern om den personlige integritet og sikkerhet, det vil si beskyttelse mot fysiske anslag mot den enkeltes liv, helse og eiendom, samt retten til å få være i fred og ikke bli plaget av andre, herunder vern mot lovbrytere. Videre inngår muligheten for å kunne forutberegne sin rettsstilling, samt forsvare sine interesser. Begrepet anses også å omfatte samt rettsvern, hvilket innebærer at den enkelte får det det vedkommende har rettslig krav på, og ikke blir utsatt for vilkårlighet eller usaklighet. Ettersom tema er politiets myndighetsutøvelse, er hovedfokus på vern for borgerne mot overgrep, herunder fysiske anslag og retten til å få være i fred, den enkeltes anledning til å forutberegne sin rettsstilling og kunne forsvare sine interesser, samt vern mot lovbrytere. De hensyn politibetjentene kan tillegge vekt ved de nevnte vurderingstema, ses i lys av disse rettssikkerhetsaspektene.

7.2 Saksbehandling

7.2.1 Innledning

Kapitlet behandler emnene utredning, informasjon, begrunnelse og notoritet. Saksbehandlingsreglene har som formål å ivareta kravet til forsvarlig saksbehandling, herunder ivaretagelse av kravet til saklighet, likebehandling, objektivitet, kontradiksjon, effektivitet og hensynsfullhet. Mangler ved saksbehandlingen kan representere brudd på rettssikkerheten og representere ineffektivt politiarbeid.

Skjønnsmessige vurderinger kommer inn på flere plan i saksbehandlingen. Dette gjelder spesielt i forhold til saksutredningen, men også i forhold til omfang av informasjon, begrunnelse og notoritet.

7.2.2 Utvelgelse og utredning

For utredning av enkeltvedtak av polisier art, gjelder forvaltningsloven § 17, 1.ledd, 1.setning. Av denne følger at politiet skal påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes. Politibetjenten som er ansvarlig for saksforberedelsen skal sørge for at faktum blir klargjort så langt det er råd, og må etter forholdene kontrollere opplysningene som legges frem.

Når det gjelder straffeforfølgelse, følger det av straffeprosessloven § 226 at etterforskningen skal skaffe til veie nødvendige opplysninger for å avgjøre spørsmålet om tiltale, tjene som forberedelse for rettens behandling av spørsmålet om straffeskyld og eventuelt fastsettelse av reaksjon, samt avverge eller stanse straffbare handlinger, jf. bestemmelsens 1.ledd, bokstav a - c.

Det empiriske materialet viser at politibetjentene, ved sine skjønnsmessige vurderinger av hvor de ser etter hva og hvordan de går frem for å få tilgang til aktuelt faktum, har fokus på avvik og det som kan betraktes som ordensforstyrrelser, farlige situasjoner eller lovbrudd, eller tegn på at slike kan oppstå. Et slikt blikk faller sammen med politiets oppgaver. Blikket synes å være formålsstyrt, og relatert til det som er saklig relevant, herunder hva oppdraget er, hvilken informasjon som foreligger og hvilken informasjon som vurderes å mangle. Det kommer frem bevissthet om hva som kan påvirke tilgangen til faktum, eksempelvis hvorvidt de involverte er ruspåvirket, samt skjønnsmessige vurderinger av hvilket faktum som kan legges til grunn, herunder involvertes pålitelighet og troverdighet. Det uttrykkes bevissthet om momenter som kan snevre inn, og farge, politibetjentens blikk og vurderingsevne, hvilket kan representere en utfordring i forhold til kravet om å være objektiv. Saksutredningen synes i så måte i all hovedsak å svare til kravet om forsvarlig saksbehandling og effektivitet. Det kommer imidlertid frem at forventninger om at saksbehandlingen kan bli overprøvd kan lede til at saken utredes grundigere. Det samme gjelder ved inngrep overfor personer som anses som ressurssterke. Dette kan representere en forskjellsbehandling som det kan stilles spørsmål ved. Kravet til forsvarlig saksbehandling og likhetsprinsippet tilsier at det ikke kan gjøres forskjell avhengig av om saken blir gjenstand for vurdering og overprøving, eller hvem saken gjelder. Det bemerkes likevel at en årsak til at saken kan bli gjenstand for overprøving, er at det er snakk om mer inngripende beslutninger, eksempelvis anmeldelse, pågripelse og ransaking. Da er det sakens alvorlighet, og midlenes inngripende karakter, som skal ligge til grunn for en grundigere utredning, og ikke alene at saksbehandlingen kan bli overprøvd.

Ved utredning er det fokus på å jobbe forebyggende, og være i forkant. Dette gjøres eksempelvis ved å vise tilstedeværelse med politibiler og politibetjenter ute i gaten, og oppsøke fester og samlingssteder, samt være ved utestedene ved stengetid. Å vise seg slik medfører tydelighet om at politiet følger med. Politibetjentene gir uttrykk for en klar oppfatning av at synlighet virker forebyggende. «Da går snakken», som en politibetjent beskriver det.⁷⁹² Også dette samsvarer med kanskje den mest sentrale oppgaven politiet har, nemlig å forebygge at ordensforstyrrelser, farlige situasjoner og lovbrudd skjer.

7.2.3 Informasjon

Politibetjentenes plikt til å gi informasjon i polisiære forhold reguleres av forvaltningsloven § 11, 1.ledd. Her fremgår en alminnelig veiledningsplikt innenfor aktuelt saksområde, hvor formålet blant annet er å gi parter adgang til å vareta sitt tarv i bestemte saker på best mulig måte. Det heter videre at omfanget av veiledningen likevel må tilpasses det enkelte forvaltningsorgans situasjon og kapasitet. Det følger videre av 2.ledd at politibetjentene ved forespørsel fra en part, og ellers når sakens art eller partens forhold gir grunn til det, skal gi veiledning om gjeldende regelverk og praksis, og om mulig peke på omstendigheter som i det konkrete tilfellet særlig kan få betydning for resultatet.

Når det gjelder straffeforfølgelse, vises det eksempelvis til jf. påtaleinstruksen § 8-1, 1. og 2.ledd, hvoretter mistenkte, før avhør, skal gjøres kjent med hva saken gjelder, at vedkommende ikke har plikt til å forklare seg, samt at han eller hun har rett til å la seg bistå av forsvarer på ethvert trinn av saken, og straffeprosessloven § 177, hvoretter en pågrepet person har rett til informasjon om det lovbrudd mistanken.

⁷⁹² Det samme finner Finstad, se Finstad, 2013, s. 82 flg.

Politibetjentene synes å gi god informasjon til den det måtte angå om hvorfor det gripes inn, hvorfor det er behov for å utrede saken, herunder gjennomføre avhør. Det samme gjelder hvilke mulige løsninger situasjonen kan få, hvilke muligheter aktuell person har til å påvirke utfallet, samt hvordan gjennomføringen av aktuelt middel vil skje, herunder hvorvidt det vil anvendes makt og håndjern. Det synes også å bli gitt informasjon om hvor lang varighet aktuell inngripen kan få. Informasjon anses egnet til å ivareta kravet til forutberegnelighet. Gjennom god informasjon legges det til rette for at inngripen legges på laveste nivå, med minst mulig maktanvendelse og av kortest mulig varighet. Dette samsvarer med prinsippet om lempeligste inngripen. God informasjon kan også bidra til at faktum avklares, og situasjonen løses raskt, hvilket er av betydning for effektiviteten.

7.2.4 Begrunnelse

Utgangspunktet er at enkeltvedtak skal begrunnes, jf. forvaltningsloven § 24, 1.ledd, men unntak er gitt for påbud politiet gir for å opprettholde ro og orden, jf. forvaltningsforskriften § 21 bokstav b, gitt i medhold av forvaltningsloven § 24, 4.ledd.

Det er et klart funn at inngripen, bruk av midler, makt og håndjern begrunnes overfor den det angår. Også pålegg begrunnes, selv om det ikke er plikt til å begrunne slike. Det gjøres endog tiltak for å sikre seg at vedkommende forstår hva pålegget går ut på, blant annet ved å be vedkommende gjenta påleggets innhold. Gode begrunnelser øker forutberegneligheten for den hvis inngripen rettes mot, og øker effektiviteten, da de fleste retter seg etter politiets inngripen når de får begrunnelse for denne.

7.2.5 Notoritet

Utgangspunktet er at enkeltvedtak, skal nedtegnes skriftlig, jf. forvaltningsloven § 23, om ikke dette av praktiske grunner vil være særlig byrdefullt for forvaltningsorganet. Anholdelse, pålegg, visitasjon og innbringelse anses som enkeltvedtak, da de er bestemmende for aktuell persons bevegelsesfrihet og frihet, jf. forvaltningsloven § 2, 1.ledd, bokstav b. Når det gjelder straffeprosessuelle inngrep, som anmeldelse, pågripelse, ransaking og beslag, følger kravet til skriftlighet henholdsvis av straffeprosessloven §§ 223, 1.ledd, 179, 199, 2.ledd og 207.

Til tross for klare krav om skriftlighet i lovgivningen, viser det empiriske materialet at graden av notoritet er varierende.⁷⁹³ Det går et klart skille mellom inngrep etter politiloven og inngrep etter straffeprosessloven, der sistnevnte er gjenstand for betydelig større grad av notoritet enn førstnevnte. Innbringelser registreres i politiets operative system (PO) og/eller arrestjournalen, men begrunnelsen for innbringelsen kan være svært mangelfull. Det skrives ikke rapport ved innbringelse og visitasjon, til forskjell fra ved pågripelse og ransaking. Likevel kan det i en anmeldelse beskrives at aktuell person ble visitert og innbrakt. Det er ikke rutinemessig notoritet på bruk av makt, håndjern, batong og pepperspray, men også her kan slike metoder fremgå av en eventuell anmeldelse eller rapport om pågrepet eller ransaket person. Mye tyder også på at registrering er personavhengig, både i forhold til hva den enkelte politibetjent melder inn til operasjonssentralene eller selv registrerer, og i forhold til hva de som sitter inne på operasjonssentralen registrerer. Det hender ikke sjelden at inngrep ikke registreres i det hele tatt. Det empiriske materialet viser eksempelvis flere tilfeller der pålegg ikke er registrert. Det er også liten grad av skriftlige spor av det skjøn som utøves.

⁷⁹³ Det samme finner Heivoll, se Heivoll, 2017, s. 334 flg.

På den ene side kan det kanskje ses på som positivt fra den hvis myndighet er utøvd mot, at inngrep overfor ham eller henne ikke er registrert i politiets systemer.⁷⁹⁴ Men manglende notoritet kan representere en trussel mot retten til overprøving, da manglende skriftlig dokumentasjon kan vanskeliggjøre avdekkingen av sakligheten av politiets myndighetsutøvelse, eksempelvis hvilken form for myndighet som er utøvd på hvilket grunnlag. Etterprøving av detaljer i saken, samt hvilke konkrete vurderinger som foretas lar seg vanskelig etterprøve, og enkelte spørsmål lar seg ikke besvare.⁷⁹⁵ Også kravet til at polisiær inngripen må være nødvendig, innebærer et krav om etterprøvbarehet. At de ytre, konstaterbare omstendigheter som inngripenen bygger på er registrert, og mulig å få tilgang til, er en forutsetning for å kunne etterprøve politibetjentenes vurdering av nødvendighet.⁷⁹⁶ Liten grad av registrering av myndighetsutøvelsen kan svekke tilliten til at politiets beslutninger er innenfor tildelt myndighet.

Manglende notoritet gjør det også vanskelig for overordnede å se til at tjenesteutøvelsen er i samsvar med de rettslige rammer, og få anledning til å korrigere eventuell rettsstridig skjønnsutøvelse. Polititjenesten utføres i stor utstrekning av politibetjenter som jobber alene eller i par, uten overoppsyn av ledere, andre kolleger eller det alminnelige publikum.⁷⁹⁷ For politiet er det, i større grad enn for andre offentlige organer, svært viktig at det skapes notoritet rundt tjenestehandlingene, slik at disse skal kunne etterprøves ikke bare eksternt, men også internt. Gjennom skriftlig nedtegnelse av det som har passert, sikres notoriteten best.⁷⁹⁸

God notoritet har også betydning for politiets effektivitet, da systematisert registrering muliggjør søk etter informasjon om som kan være relevant ved fremtidige hendelser, eksempelvis hvem som er involvert i hendelser på hvilken måte, og med hvilket utfall, herunder hvorvidt det har oppstått spesielle utfordringer, eksempelvis i form av vold eller trusler mot politiet eller andre, ruspåvirkning eller sykdom. Mangler registrering av advarsler eller pålegg, reduseres muligheten for egen oppfølging ved brudd, da det i hektiske perioder kan være lett å glemme hvem som er gitt advarsler og pålegg om hva. For andre patruljer kan endog muligheten til oppfølging bortfalle helt. God notoritet vil også lette senere rapportskrivning, eksempelvis som støtte for hukommelsen og ved behov for kontakt med eventuelle vitner. Det kan også hevdes at god notoritet gir uttrykk for en ryddighet i henhold til god forvaltningsskikk.

Det er også grunn til å fremheve at kravet til notoritet kan representere en kvalitetssikring, da den enkelte politibetjent må tenke over hvorvidt kravene til aktuell beslutning er oppfylt. Det kan bidra til at feil avdekkes og rettes opp før det er for sent. God notoritet kan også danne grunnlag for evaluering og erfaringslæring innad i politiet.

Hensynet til overprøving, effektivitet og kvalitet tilsier at politibetjentenes beslutninger bør nedfelles skriftlig i større grad enn det empiriske materialet viser.

⁷⁹⁴ Se også Finstad, 2013, s. 123

⁷⁹⁵ Spesialenheten 2005-2006 Sak nr. 8; Ref. nr. 050048 og Spesialenheten 2008 Sak nr. 30. Ref. nr. 070193

⁷⁹⁶ Se Myhrer, 2014, s. 92

⁷⁹⁷ Myhrer, 2012, s. 93

⁷⁹⁸ NOU 2003:21, punkt 7.14, s. 131 spalte II

7.3 Inngripen og gjennomføring

7.3.1 Innledning

I kapitlet om inngripen og gjennomføring behandles politibetjentenes skjønnsmessige vurderinger tilknyttet spørsmål om inngripen, middel, eksponering, bruk av makt og håndjern, samt varighet av aktuell inngripen. Vurderingene er blant annet underlagt kravene til legalitet, nødvendighet (herunder lempeligste middel som er hensiktsmessig og tilstrekkelig), forholdsmessighet, og, ved makt, forsvarlighet. I tillegg er kravene til saklighet, likebehandling og objektivitet spesielt relevante som rettslig ramme for de vurderinger politibetjentene kan, og skal, foreta.

7.3.2 Inngripen

Sakligheten av momentene som kan tillegges vekt ved vurderingen av inngripen, måles hovedsakelig opp mot kravet til nødvendighet, som følger av et ulovfestet behovsprinsipp.⁷⁹⁹ De momenter politibetjentene kan tillegges vekt ved spørsmålet om inngripen kan deles inn i forhold som har med situasjonen, personen inngripen vurderes rettet mot, og politiet å gjøre.

Situasjonsrelaterte momenter som anses saklige å tillegges vekt, er behovet for å avklare faktum samt situasjonens art og alvorlighet er klart saklige. Hvorvidt situasjonen meldes inn, eller observeres av politibetjenten, samt om noen observerer eller er melder til situasjonen, kan anses saklige. Å vise publikum og melder at henvendelser tas på alvor gjennom handling, kan anses relevant i et allmennpreventivt perspektiv, og øke tryggheten og tilliten til at politiet utfører de oppgaver det er satt til.

Når det gjelder persontilknyttede momenter, anses det saklig å legge vekt på aktuell persons adferd, sinnstilstand, ruspåvirkning og unge alder. Ved å gripe inn overfor personer som utviser adferd som virker, eller kan virke, forstyrrende på den alminnelige ro og orden, er farlig, eller i strid med loven, kan videre uønsket adferd forhindres. Sinnstilstand og ruspåvirkning kan åpenbart si noe om risikoen for at ordensforstyrrelser, farlige situasjoner og lovbrudd kan skje. Også inngripen begrunnet i at det er snakk om en såkalt kjenning av politiet, kan være saklig, forutsatt at det er konkrete holdepunkter i aktuell situasjon som tilsier at inngripen er nødvendig. Det er ikke grunnlag for å si at terskelen for inngripen overfor kjenninger er lavere enn overfor andre, men vurderingen av når det foreligger fare for ordensforstyrrelser, farlige situasjoner og lovbrudd synes å være preget av aktuell persons historikk. Historikk kan således tillegges stor, og avgjørende, vekt ved spørsmålet om inngripen. Vektlegging av at vedkommende er barn eller ung, kan anses saklig, da inngripen etter politiloven § 13 nettopp er knyttet til alder.

Av de polititilknyttede momenter som kan tillegges vekt, anses bemanningssituasjonen og tidsressursen som saklig. Hva som prioriteres (styrt skjønn) og hva som anses å være i politiets interesse, kan anses saklig, mens vektlegging av hvilken forbindelse aktuell politibetjent har til den hvis inngripen vurderes rettet mot, er klart utenforliggende, og innebærer en trussel mot så vel likebehandling som kravet til objektivitet.

I tillegg til de nevnte momenter, kan også politibetjentenes rolleforståelse virke inn på vurderingen om inngripen. Dette kan imidlertid representere en trussel mot kravet til likebehandling.

⁷⁹⁹ Fredriksen, 2014, s. 53. Riktignok er det ofte kort avstand mellom inngripen og valg av middel, hvoretter det ulovfestede behovsprinsipp kommer inn, jf. politiloven § 6, 2.ledd

7.3.3 Middel

Innledningsvis bemerkes at en rekke av de momenter som kan tillegges vekt ved vurderingen av inngripen, også kan tillegges vekt ved vurderingen av middel. Sakligheten av de momenter som kan tillegges vekt, måles hovedsakelig opp mot kravene til nødvendighet, herunder lempeligste middel som anses tilstrekkelig og hensiktsmessig, og forholdsmessighet, jf. politiloven § 6, 2.ledd.

Av situasjonstilknyttede momenter gjentas behovet for å utrede faktum, situasjonens art og alvorlighet, tanker om allmennprevensjon samt hvorvidt situasjonen er meldt inn eller er observert av aktuell politibetjent. Sakligheten av disse er som ovenfor nevnt. I tillegg kan det ved valg av middel legges vekt på faktumbildet, hvilket er åpenbart saklig, sett i sammenheng med vilkårene for valg av middel. Vektleggingen av hvorvidt noen kan bistå, kan være saklig, eksempelvis der noen av egen vilje tilbyr seg å bidra til at en overstadig beruset person kommer seg hjem.

Også ved de persontilknyttede momenter er det stor grad av sammenfall med de momenter som kan tillegges vekt ved vurdering av inngripen. Dette gjelder en persons adferd, tilstand (herunder sinnstilstand, ruspåvirkning og helsetilstand), historikk (som spesielt er aktuelt ved såkalte kjenninger) og alder, som alle anses saklige. Det er ikke grunnlag for å si at terskelen for anvendelse av mer inngripende midler er lavere overfor kjenninger enn andre, men vurderingen av hvilket middel som anses tilstrekkelig og hensiktsmessig synes å være preget av vedkommendes historikk. Ved valg av middel, som valg om inngripen, kan følgelig historikk tillegges stor, og avgjørende, vekt. Vektlegging av hvilket kjønn personen har som midlet rettes mot, kan derimot stride mot likhetsprinsippet. Unnlatelse av å anvende midler, som isolert sett anses nødvendige, overfor en kvinne, kan også innebære redusert effektivitet for politiets del. Velges eksempelvis bortvisningspålegg fremfor innbringelse alene fordi aktuell person er en kvinne, kan politiet måtte håndtere vedkommende senere om pålegget ikke etterkommes.

Også de polititilknyttede momenter faller i betydelig grad sammen med momenter som kan tillegges vekt ved inngripen. Vektleggingen av ressurs situasjonen (herunder bemanning og tid til rådighet), anses også her som saklig. Prioriteringer (styrt skjønn), hva som er i politiets interesse og tanker om politiets omdømme kan anses saklig. Opprettholdelse av politiets autoritet anses i utgangspunktet som usaklig å tillegges vekt, og kan bryte med kravet til legalitet. Men det er grenser for hva politiet skal måtte finne seg i. At folk utviser respekt for politiet er nødvendig for at politiet skal kunne få kontroll på situasjoner som truer orden, sikkerhet og lovlydighet. En mangel på respekt som er av slik art at det oppstår fare for ordensforstyrrelser, farlige situasjoner eller lovbrudd må følgelig kunne tillegges vekt. Å legge vekt på hvilken forbindelse aktuell politibetjent har til den person hvis middel vurderes rettet mot, er klart usaklig. En slik vektlegging strider mot kravet til objektivitet og likebehandling.

Når det gjelder andre momenter som kan virker inn på hvilket middel som velges, kan politibetjentens erfaringer lede til valg av midler som er situasjonstilpasset, hvilket er lovens system. Ulike oppfatninger av egen rolle kan, som under inngripen, representere en trussel mot likebehandlingen. Politibetjentens sinnstilstand og håndtering av å bli utfordret på sin autoritet, kan representere brudd på kravet til legalitet, samt nødvendighet, forholdsmessighet og forsvarlighet. Dette representerer en fare for rettsikkerheten, spesielt tilfeller som kan vurderes som straffbare.

7.3.4 Eksposering

Sakligheten av de momenter som kan tillegges vekt ved vurderingen av eksposering, måles hovedsakelig opp mot politiloven § 6, 3.ledd, hvoretter politiet skal opptre med omtanke for personer integritet, slik at den som er gjenstand for inngrep fra politiet, ikke utsettes for offentlig eksposering i større grad enn gjennomføringen av tjenestehandlingen krever.

Når det gjelder situasjonstilknyttede momenter, vil pågående ordensforstyrrelser, farlige situasjoner og lovbrudd gjøre det nødvendig å gripe inn umiddelbart, hvoretter eksposering ikke kan unngås. Det samme gjelder der politiets tilstedeværelse, herunder eksposering av den hvis inngripen rettes mot, anses nødvendig for å ha oversikt over, og kontroll med, andre som er på stedet. Politiloven § 6, 3.ledd sier åpner da også for at eksposering kan aksepteres så langt gjennomføringen av tjenestehandlingen krever det. Skjerming kan anses å ha en forebyggende funksjon, ved at personen som har forårsaket, eller er utsatt for, ordensforstyrrelser, farlige situasjoner eller lovbrudd, skjermes mot andre. Å legge vekt på forebygging anses følgelig som saklig.

Av momenter tilknyttet person, er nettopp ivaretagelse av aktuell persons integritet formålet med plikten til å hindre eksposering. Å hindre vedkommende i å skape nye situasjoner, og skjærme eventuelle offer for situasjonen, faller sammen med det som er nevnt i avsnittet ovenfor om forebygging av slike.

Av de polititilknyttede momenter som kan tillegges vekt, anses arbeidssituasjonen og bemanningssituasjonen som saklig å tillegges vekt. Som nevnt er plikten til skjerming begrenset av hva som lar seg gjøre under hensyntagen til tjenestehandlingen. Hensynet bak plikten til skjerming er å ivareta en persons integritet. Å utsette en person for eksposering fordi det skal virke allmennpreventivt, er derfor i strid med lovens formål, og klart utenforliggende.

7.3.5 Makt

Ved vurderingen av om makt anvendes, fremstår behovet for å få gjennomført tjenestehandlingen som dominerende. Sakligheten av de momenter som kan tillegges vekt, måles mot de kravene om nødvendighet og forsvarlighet ved maktanvendelse, jf. politiloven § 6, 2. og 4.ledd.

De situasjonstilknyttede momenter om å stanse straffbare handlinger, hindre bevisforspillelse og flukt og forebygge farlige situasjoner, svarer til de situasjoner politiet kan gå inn med polisære og straffeprosessuelle midler, jf. politiloven § 2, nr. 1 - 4. Følgelig er alle disse å anse som saklige.

De persontilknyttede momenter sammenfaller helt med de momenter som kan tillegges vekt ved valg av middel. Vektlegging av adferden, tilstanden (herunder sinnstilstand, psykisk og fysisk tilstand samt ruspåvirkning) og alderen til personen hvis makt vurderes anvendt mot, anses her som der, som saklige. Like lite som historikk kan begrunne middel, kan det begrunne maktanvendelse. Sakligheten av dette momentet avhenger av at det i den konkrete situasjon foreligger omstendigheter som samsvarer med aktuell persons historikk. Det empiriske materialet gir ikke grunnlag for å si at terskelen for anvendelse av makt er lavere overfor kjenninger enn overfor andre. Men terskelen for når det anses å foreligge fare for voldsutøvelse og hindring av politiet, synes å være lavere der aktuell person er kjent for å ha utøvd vold eller hindret politiet tidligere. Ettersom et sentralt formål med å tillate politiet å bruke makt nettopp er å forhindre andre i å gjøre det, må det kunne anses saklig å senke terskelen noe i slike tilfeller. Vektlegging av hvilket kjønn personen har som makt vurderes anvendt mot, kan derimot ikke alene anses som saklig.

Vektlegging av polititilknyttede momenter som egen og politikollegaens styrke, samt tidsressursen, anses her, som ved valg av middel, i all hovedsak som saklige. Publikum må derfor, innenfor rimelighetens grense, tåle at politibetjentene har ulike ferdigheter og forutsetninger for å anvende makt, hvilket kan lede til ulik art, og omfang, av maktanvendelse.

Når det gjelder andre momenter som kan virker inn på hvorvidt makt anvendes, kan erfaring lede til valg som er situasjonstilpasset. Den enkelte politibetjents holdninger vedrørende maktanvendelse kan ikke i seg selv anses som saklig, kun der disse faller sammen med de rettslige rammer.

Innvirkningen politibetjentens sinnstilstand kan ha på hvorvidt makt anvendes, vil her, som ved middel, kunne representere brudd på kravet til legalitet, samt nødvendighet, forholdsmessighet og forsvarlighet. Det kommer endog frem tilfeller av maktutøvelse som trolig er å anse som straffbare.⁸⁰⁰

7.3.6 Håndjern

Som ved makt, fremstår behovet for å få gjennomført tjenestehandlingen som dominerende ved anvendelsen av håndjern. Det er stort sammenfall mellom de momenter som kan tillegges vekt ved vurderingen av bruk av håndjern, som ved bruk av makt. Sakligheten av de momenter som kan tillegges vekt, måles mot de konkrete vilkår i politiinstruksen § 3-2, 3.ledd, som regulerer bruk av håndjern, samt kravene om nødvendighet og forsvarlighet ved maktanvendelse, jf. politiloven § 6, 2.ledd.

De situasjonstilknyttede momenter omhandler fare for sikkerhet, flukt og bevisforspillelse. Alle disse momentene samsvarer med de situasjoner håndjern kan anvendes i, jf. politiinstruksen § 3-2, 3.ledd, og er følgelig saklige. Det kan også legges vekt på at aktuell person skal transporteres, hvilket ikke kan anses som et lovlig hovedhensyn. I følge politiinstruksen § 11-3 er det krav om at håndjern er nødvendig, hvoretter det sies at slike bør brukes ved fluktfare.

Når det gjelder persontilknyttede momenter, anses vektleggingen av aktuell persons samarbeidsvilje (som også kan omtales som adferd), tilstand (herunder sinnstilstand, psykisk og fysisk tilstand, samt ruspåvirkning) og alder her, som ved makt, som saklige. Også vektlegging av fare for selvskade anses som saklig, jf. politiinstruksen § 3-2, 3.ledd. Sakligheten av historikk avhenger her som ved inngripen, middel og makt av at det foreligger konkrete omstendigheter i situasjonen som samsvarer med aktuell persons historikk. Som ved vurderingen av makt, synes terskelen for når det anses å foreligge fare for vold å være lavere når det gjelder kjenninger som er kjent nettopp for å ha utøvd vold. Fare for vold er et selvstendig kriterium, og det må følgelig kunne anses saklig å senke terskelen noe i slike tilfeller.

De polititilknyttede momenter som kan anses saklige er hensyntagen til bemanning og ansvar som saklige. Egensikkerhet kan anses som saklig, da et formål med bestemmelsen om håndjern er å beskytte mot vold, jf. politiinstruksen § 3-2, 3.ledd, men vilkårene må være oppfylt. Hensyntagen til magesfølelsen er, som historikk, ikke nok i seg selv, men må kunne relateres til konkrete omstendigheter i situasjonen. Å bruke håndjern som rutine strider mot kravet til legalitet, da anledningen til å bruke håndjern er betinget av at konkrete vilkår om vold, trusler om vold eller

⁸⁰⁰ Eksempelvis tilfellene nevnt i kapitlet om inngripen og gjennomføring, punkt 4.5.2.5, der arrestanter spytter på aktuell politibetjent, hvoretter den ene ble tatt tak i og «kylt oppetter veggen», og den andre får en albue i magen, blir tatt tak i rundt hodet og «slept inn til inkvireringsrommet»

forholdene gir grunn til for vold eller flukt, forsøk på selvskade eller for å hindre bevisforspillelse, i tillegg til at det må være nødvendig, forholdsmessig og forsvarlig, jf. politiloven §§ 6, 2. og 4.ledd.

7.3.7 Varighet

Ved vurderingen av varigheten av aktuell inngripen kan det legges vekt på de samme momenter som er nevnt vedrørende saksbehandling, inngripen, middel, makt og håndjern. Sakligheten av momentene måles for det vesentlige opp mot kravet til nødvendighet, jf. politiloven § 6, 2.ledd.

De situasjonstilknnyttede momenter som kan tillegges vekt, omhandler blant annet behov for å utrede saken, beholde kontroll på den hvis inngripen rettes mot og behov for å forebygge nye situasjoner. Momentene anses i som saklige, men anledningen til å holde noen tilbake ved anholdelse, er begrenset til fire timer, selv om behovet for utredning skulle være større, jf. politiloven § 8, 2.ledd. Å vektlegge hvorvidt noen kan yte bistand, og avhjelpe behov som ligger til grunn for aktuell inngripen, anses klart saklig. Det samme gjelder vektlegging av situasjonens alvorlighet, eksempelvis ved å prioritere pågrepne i arresten, fremfor innbrakte, der tilgangen på celler er begrenset.

De persontilknyttede momenter som anses saklig å tillegges vekt er her, som ovenfor, aktuell persons adferd og ruspåvirkning. At en innbrakt person er hissig, aggressiv og truer med å skape nye ordensforstyrrelser, er eksempelvis åpenbart av betydning ved vurderingen av hvor lenge en innbringelse må vare. Også overfor den ruspåvirkede, vil rusens utslag på vedkommendes adferd og tilstand ha betydning for faren for nye ordensforstyrrelser eller evnen til å ta vare på seg selv. Historikk kan her, som ovenfor nevnt, anses saklig, forutsatt at konkrete omstendigheter i situasjonen samsvarer med aktuell historikk.

Når det gjelder polititilknyttede momenter, så anses det saklig å legge vekt på bemanningen ved vurderingen av hvor lenge en anholdelse kan vare. Den anholdte må følgelig tåle at en anholdelse trekker noe ut, fordi antallet politibetjenter som er satt til å løse aktuelt oppdrag er begrenset. Vektlegging av egen og kollegaens styrke og utholdenhet, anses også som saklig, forutsatt at disse gjør det som er rimelig å regne med for å holde seg form og vedlikeholde tekniske ferdigheter, eksempelvis i arrestasjonsteknikk. Å legge vekt på hvor stor tilgang det er på celler, ved vurderingen av hvor lenge en innbringelse skal vare, anses saklig. Den som pågripes for et alvorlig lovbrudd, må følgelig tåle at en som er innbrakt for en ordensforstyrrelser løslates for at det skal bli plass til førstnevnte. Tilsvarende må de som blir innbragt eller pågrepet til tidspunkt der det er ledig kapasitet leve med å sitte på cella «tiden ut». Dette handler om situasjonens alvorlighet, hvis saklighet er nevnt under de persontilknyttede momenter. Erfaringer med at visse situasjoner medfører økt risiko kan anses saklig å tillegges vekt ved vurderingen av varighet. Det empiriske materialet viser eksempelvis at visse handlinger representerer kritiske punkt. Når det går opp for arrestanten at vedkommende blir satt inn i politibilen for transport inn til stasjonen, eller satt på cella, kan risikoen øke for at vedkommende motsetter seg dette ved vold. Forutsatt at erfaringen støttes opp av konkrete omstendigheter i den enkelte situasjon, vil det være saklig å tillegges erfaringen vekt, eksempelvis ved vurderingen av hvor lenge håndjern må være på. Vektlegging av taktikk, med det formål å gjøre varigheten av aktuell inngripen kortest mulig, er åpenbart saklig, jf. politiloven § 6, 2.ledd om lempeligste middel. Endelig er det tilfeller der det foreligger styring på hvor lang varighet aktuell inngripen skal ha. Selv om vurderingen av det styrte skjønn faller utenfor avhandlingens tema, understrekes likevel at sakligheten av å vektlegge slik styring, avhenger av at lovens grenser vedrørende varighet overholdes.

7.4 Anmeldelse og annen forfølgelse

I kapitlet om anmeldelse og annen forfølgelse behandles politibetjentenes skjønnsmessige vurderinger knyttet til spørsmålet om mulig straffbare forhold forfølges eller ikke. Utgangspunktet er at politiet skal forfølge straffbare forhold, jf. politiloven § 2 nr. 3, men ifølge det ulovfestede opportunitetsprinsipp har ikke politibetjentene plikt til å forfølge bagatellmessige lovbrudd.⁸⁰¹

De momenter politibetjentene tillegger vekt ved vurderingen av forfølgelse samsvarer i stor utstrekning med det som etter regelverket er relevant å tillegge vekt på påtale- og domstolstadiet. Hensynet til helhet, og mangelen på annen regulering, gjør at aktuelt regelverk anvendes som målestokk ved saklighetsvurderingen av de momenter politibetjentene kan tillegge vekt ved vurderingen av anmeldelse eller annen forfølgelse.

De situasjonstilknyttede momenter som kan tillegges vekt, er sannsynligheten for at det foreligger et straffbart forhold, og eventuell alvorlighet av dette. Det kommer klart frem at politibetjentene foretar en vurdering av hvordan forholdene ligger til rette for videre avklaring av bevisbildet. Vektlegging av sannsynlighet anses saklig, sett i sammenheng med kravene til bevis for å iverksette etterforskning, jf. straffeprosessloven § 224, og ilagge straffansvar. Det samme gjelder vektlegging av aktuelt lovbrudds alvorlighet, jf. opportunitetsprinsippets åpning for å unnlate forfølgning av bagatellmessige lovbrudd, samt den generelle prioritering av mer alvorlige lovbrudd. Det kan også legges vekt på om noen krenkes, eller generes, av det antatt straffbare forhold. Straffebudene er satt til vern av ulike interesser, og krenkelse av noen kan endog være et vilkår i aktuelt straffebud. Vektlegging av dette momentet, anses følgelig som saklig. Endelig kan det legges vekt på allmennprevensjon ved valg om forfølgelse, hvilket også anses som saklig, sett i sammenheng med at nettopp dette hensynet ligger til grunn for straffleggingen av bestemte typer adferd, og dessuten er et sentralt straffutmålingsmoment i norsk rett.

Når det gjelder de persontilknyttede momenter, så kan det ved avgjørelsen om forfølgelse legges vekt på hvilken adferd antatt lovbrøyer har. I retning av å unnlate forfølgelse trekker at vedkommende legger seg flat, beklager sin adferd og lover ikke å gjøre det igjen. Det anses som saklig å legge vekt på slike forhold, da tiltak politiet iverksetter ikke skal være med inngripende enn nødvendig, jf. politiloven § 6, 2.ledd. Slik adferd kan ses som uttrykk for at vedkommende ikke vil gjenta lovbruddet, hvoretter individualpreventive hensyn er ivaretatt. Som en politibetjent uttaler: «Folk fortjener å få en sjanse.» I motsatt retning trekker at antatt lovbrøyer ikke vil forklare seg, lyver, provoserer eller opponerer. Vektleggingen av manglende forklaringsvilje eller løgn, anses ikke som saklig, da mistenkte er i sin fulle rett til å gjøre dette, jf. straffeloven 1902 § 167, 1.ledd/straffeloven 2005 § 221, 2.ledd. Reglene om straffnedsettelse ved uforbeholden tilståelse kan ikke tolkes antitetisk, slik at manglende forklaringsvilje og løgn medfører strengere reaksjon, her forfølgelse. Noe annet er at det i bevisvurderingen kan tale mot vedkommende at han eller hun ikke har forklart seg, eller løyet. Provoserende og opponerende adferd anses saklig å tillegge vekt, såfremt det gir inntrykk av at advarsel ikke ses som tilstrekkelig for å avholde vedkommende fra å begå nye lovbrudd, hvoretter anmeldelse kan anses nødvendig. Det samme gjelder der vedkommende forsøker å bagatellisere sitt ansvar ved å gi uttrykk for at politiet bør fokusere på andre ting. Politiet skal ikke la seg provosere ved motstand eller fornærmelser, jf. politiinstruksen § 5-2, hvoretter forfølgelse ikke kan begrunnes alene i at vedkommende politibetjent føler seg provosert. Vektlegging

⁸⁰¹ Andenæs, 2009, s. 364

av antatt gjerningsmanns skyld, anses som saklig, sett i sammenheng med skyld som forutsetning for straffansvar, samt skyldgradens betydning for straffutmåling. Det kan også legges vekt på alderen til antatt gjerningsmann, hvilket anses som saklig sett i sammenheng med den strafferettslige lavalder, og den generelle tilbakeholdenhet med omfattende inngripen overfor mindreårige, jf. eksempelvis kravet til forholdsmessighet i politiloven § 6, 2.ledd og eksempelvis straffeprosessloven § 174. Også vektlegging av høy alder anses saklig, sett i sammenheng med det nevnte krav til forholdsmessighet, samt at dette kan være et formildende moment i medhold av straffeloven 2005 § 78, bokstav g. Ruspåvirkning kan på den ene siden trekke i retning av unnlattelse av forfølgelse, men kan på den annen side være en forutsetning for anmeldelse av ordensforstyrrelser. Vektlegging av ruspåvirkning er i sistnevnte tilfelle saklig, sett i sammenheng med straffeloven 1902 § 350, 2.ledd/straffeloven 2005 § 181, 2.ledd. For øvrig anses det ikke som saklig å legge vekt på dette, da gjerningsmannen skal betraktes som om han er edru, jf. straffeloven 1902 § 42, 3.ledd/straffeloven 2005 § 25, 3.ledd. Likevel kan det tenkes unntak, eksempelvis der aktuell adferd er totalt fremmed for en ellers lovlydig gjerningsmann. Gjerningspersonens psykiske tilstand kan tillegges vekt i retning av å unnlate forfølgelse, hvilket anses saklig sett i sammenheng med bestemmelsene om tilregnelighet. Gjentakende kriminalitet gir grunnlag for skjerpet straff, jf. straffeloven 1902 § 61, 1.ledd/straffeloven 2005 § 79, 1.ledd, og kan anses som uttrykk for at tidligere advarsler eller straff har vært tilstrekkelig til å avholde vedkommende fra på nytt å begå straffbare handlinger. Dette gjør det saklig å legge vekt på at antatt gjerningsmann er en gjenganger. Hvorvidt det er saklig å legge vekt på at antatt gjerningsmann anses som en god tipser, er avhengig av når tipsene kommer, jf. de ulovfestede reglene om vederlag.⁸⁰² Det vil ikke være saklig ved vurderingen av forfølgelse av antatte straffbare forhold at antatt gjerningsperson tidligere har gitt tips av verdi for andre saker, da det er krav om samtidighet. Det er også et formelt hinder her, da den politibetjent som har kontakt med «kilden» ikke selv kan beslutte manglende forfølgelse. Vektlegging av eventuelle konsekvenser av straff, anses som saklig, sett i sammenheng med at dette er et sentralt straffutmålende moment, spesielt når det gjelder unge lovbrøyttere. På den annen side kan ikke tanken på konsekvenser tillegges slik vekt at straffens preventive virkning undergraves. Meningen er tross alt at straff skal føles som et onde. Endelig anses vektlegging av individualpreventive hensyn som saklig, da dette er et sentralt straffutmålingsmoment, samt at anmeldelse kan anses nødvendig der lempeligere middel ikke synes å ville avholde vedkommende fra nye straffbare handlinger, jf. politiloven § 6, 2.ledd.

At det foreligger styrt skjønn kan trekke i retning av forfølgelse der aktuelle lovbrudd er prioritert. Vektlegging av det styrte skjønn anses saklig, forutsatt at vilkårene for forfølgelse for øvrig er til stede. Vektlegging av mangel på ressurser, kan her, som ellers, anses saklig. Politibetjentens personlige oppfatninger om straffbarhet og straffverdighet, er helt klart usaklig. Politibetjentene skal håndheve rett, og kan ikke la egne meninger om gjeldende regelverk påvirke spørsmålet om forfølgelse. Tanker om omdømme kan både trekke i retning av forfølgelse, og unnlattelse av slik, avhengig av hvem det er ønske om godt omdømme fra. Tanker om omdømme kan anses saklig, men det er viktig å fremheve at politiet ved sin skjønnsutøvelse skal vektlegge fellesskapets interesser. Vektlegging av forbindelsen til antatt lovbrøytter er helt klart utenforliggende. Objektivitetsprinsippet er grunnleggende for offentlige tjenestemenn, og kan ikke tillates fraveket.

⁸⁰² RA-2/2000

7.5 Kompetanse og kvalitetssikring

Det empiriske materialet viser at juss i liten grad inngår i kursing, opplæring og øvelser etter endt politiutdanning. Oppdatering og videreutvikling av kunnskaper innen jus opplyses i all hovedsak å skje på den enkelte politibetjents initiativ. Det finnes noen tilfeller der skjønnet søkes styrt, eksempelvis gjennom formelle og uformelle instruksjoner, eller måltall. Det empiriske materialet viser imidlertid at politibetjentene i liten grad lar seg styre av slike forsøk på styring. Det kommer også frem at kvalitetssikringen varierer vedrørende så vel inngrep etter politiloven, herunder valg av middel, makt og håndjern, og varighet av slike, som unnlattelse av inngrep og forfølgelse. Kvalitetssikringen er betydelig bedre ved anmeldelse og anvendelse av tvangsmidler.

Det kommer også frem at politibetjentene normalt følger opp det kollegaen har besluttet, der vedkommende ikke har deltatt i beslutningsprosessen. Samtidig er det en tilbakeholdenhet med, overfor aktuell kollega, å gi tilbakemelding på, og kritisere, dennes måte å utøve tjenesten på.

7.6 Forebygging som gjennomgående element

Forebygging fremkommer som et sentralt, gjennomgående element ved saksbehandlingen. Formålet med å oppsøke steder og personer i situasjoner de har erfaring med at kan ende i ordensforstyrrelser, farlige situasjoner eller lovbrudd. Informasjon og begrunnelse har tydelige forebyggende formål.

Den forebyggende tenkning kommer også klart frem ved vurderingen av hvorvidt det gripes inn i en situasjon. Et gjennomgående formål ved de situasjonstilknnyttede hensyn, er å gripe inn for å hindre ordensforstyrrelser, farlige situasjoner og lovbrudd. Som en politibetjent sier det: "Vi står ikke og venter på at de skal begå lovbrudd. Poenget er å forebygge." Jo mer alvorlig situasjonen er, desto viktigere anses det å gripe inn raskt. Ved å gripe inn overfor personer som utviser adferd som er, eller kan komme til å være, forstyrrende på den alminnelige ro og orden, farlig eller i strid med loven, kan slike stanses og forhindres. Det forebyggende element er mindre fremtredende ved omstendigheter tilknyttet politiet. Det er til dels synlig ved styrt skjønn, men hovedinntrykket er at ressurstilgangen er av større betydning for hvorvidt det gripes inn.

Også ved valg av middel fremkommer forebygging som et sentralt formål ved vektleggingen av de situasjons- og persontilknyttede momenter. Gjennomgående for politibetjentenes vurdering er tanken om å forebygge gjennom å velge midler som kan gi kontroll over situasjonens og dens risiko, og forhindre en utvikling som kan medføre ordensforstyrrelser, fare, skade og lovbrudd. Når det gjelder de polititilknyttede momenter, fremstår ressursituasjonen som mer sentral.

Det fremgår da også av politiloven § 2 nr. 1 – 4 at politiet blant annet skal beskytte person, forebygge kriminalitet og andre krenkelser av den offentlige orden og sikkerhet, stanse kriminell virksomhet og yte borgerne hjelp i faresituasjoner. Dette kan gjøres blant annet ved å gripe inn der det er grunn til frykt for ordensforstyrrelser, der det er fare for noen sikkerhet, samt for å avverge og stanse lovbrudd, jf. politiloven § 7, 1.ledd nr 1 - 3. Videre fremgår det av politiloven § 6, 1.ledd at tjenesteoppdragets mål skal søkes nådd blant annet ved forebyggende tiltak. I følge politiinstruksen § 3-1, 3.ledd plikter politiet, så langt tjenesten og forholdene ellers tillater, å gripe inn på forhånd, med forebyggende og regulerende tiltak mot forestående lovbrudd eller fredskrenkelser. Videre sies det i politiinstruksen § 2-1, 2.ledd at politiet gjør best nytte for seg hvis det på forhånd lykkes i å forebygge

eller avverge lovbrudd eller ordensforstyrrelser. Forebyggingsformålet er gjennomgående i politilovens bestemmelser om midler, og det å forebygge ordensforstyrrelse, fare og lovbrudd, utgjør kjernen i politiets virksomhet. Følgelig er det helt i samsvar med lovens formål når den forebyggende tenkning er gjennomgående, og i stor grad dominerende, ved politibetjentenes konkrete valg om inngripen og valg av middel.

I de senere år har det vært fokus på å styrke politiets forebyggende arbeid. Da er det verdt å fremheve at lempeligste middel også oppfattes som det mest effektive. Der situasjonen løser seg på lavt nivå, begrenses behovet for mer inngripende midler, hvilket gjerne krever ressurser.

Ved vurderingen av hvorvidt makt anvendes, fremstår behovet for å få gjennomført tjenestehandlingen som dominerende årsak. Men også tanken på forebygging av ordensforstyrrelser, farlige situasjoner og lovbrudd fremkommer som sentral. Det samme gjelder ved vurderingen av på hvilken måte makt anvendes, eksempelvis i form av å gå inn lavt på en skånsom måte og unngå skade og overtenning. Dette samsvarer godt med vilkårene i politiloven § 6, 2. jf. 4.ledd. Ovenfor nevnes at løsning av oppdrag på lempeligste vis, også oppfattes som det mest effektive av politibetjentene. Det samme gjelder vedrørende makt. Lempelig løsning kan gjøre at det ikke blir nødvendig å anvende makt, hvilket er av verdig også i forhold til å unngå skade på den hvis makt anvendes mot, og aktuell politibetjent.

Som ved makt, fremstår behovet for å få gjennomført tjenestehandlingen som dominerende ved anvendelsen av håndjern. Men tanken på forebygging er også sentral. De situasjonstilknyttede momenter handler eksempelvis om å forebygge farlig situasjoner og straffbare handlinger. I tillegg kommer mer etterforskningsmessige formål om å hindre bevisforspillelse og flukt. Forebygging av ordensforstyrrelser, farlige situasjoner og lovbrudd fremstår også som sentralt når det legges vekt på persontilknyttede momenter som hvilken sinnstilstand personen har som håndjern vurderes anvendt på, om vedkommende er det som omtales som samarbeidsvillig eller ikke, vedkommendes psykiske tilstand og ruspåvirkning, og fare for selvskade. Av de polititilknyttede momenter som tillegges vekt utgjør ressurstilgangen er en viss årsaksfaktor, men forebyggende tanker er fremtredende også her.

Også i forhold til varighet av de ulike inngrep, fremstår forebygging som en sentral årsaksfaktor, spesielt ved de situasjons- og persontilknyttede momenter. Når det gjelder de polititilknyttede momenter fremstår ressurstilgangen som en fremtredende årsaksfaktor.

Endelig fremkommer forebygging av nye lovbrudd som et sentralt formål ved vurderingen av anmeldelse eller annen forfølgelse av lovbrudd. Individualpreventive og allmennpreventive hensyn tydeliggjøres gjennom uttrykte håp om at forfølgelse vil kunne få en preventiv effekt, henholdsvis for både lovbryster og allmennheten. Der antatt lovbryster provoserer og opponerer, kan det legges til grunn at advarsel mot gjentakelse ikke vil være tilstrekkelig for å hindre vedkommende fra å begå nye lovbrudd. Og der det er tilskuere til antatt lovbrudd, eller antakelser om at forfølgelse vil komme andre for øre, kan det legges til grunn at forfølgelse vil hindre andre fra å bryte loven.

7.7 Avsluttende betraktninger

Skjønnsmessige, eller diskresjonære, avgjørelser rammer selektivt, da noen vil nyte godt av slike avgjørelser, andre ikke.⁸⁰³ Det empiriske materialet viser imidlertid at politibetjentenes skjønnsutøvelse ved vurderingen av de ulike tema som inngår i avhandlingen for en stor del ligger innenfor de rettslige rammer. Jevnt over gjøres det med andre ord en god jobb.

Det empiriske materialet viser likevel noen eksempler på en praksis som strider med de rettslige rammer, og det avdekkes tilfeller av myndighets- og maktanvendelse som det ikke er hjemmel for. Inngripen uten hjemmel har sin årsak i brudd på kravet til legalitet, saklighet, likhet, objektivitet, nødvendighet, forholdsmessighet og forsvarlighet. Vernet mot overgrep fra myndighetene side svekkes når inngripen mangler hjemmel. Det samme gjelder publikums muligheter til å forutberegne sin rettsstilling. Ulovlig maktanvendelse krenker vernet mot fysiske anslag mot den enkeltes helse. Endelig kan publikums tillit til politiet svekkes dersom myndighet utøves i strid med de rettslige rammer. Det er viktig i en rettsstat for tilliten til politiet at de skjønnsmessige vurderinger som foretas er forsvarlige. I en større sammenheng er det viktig for tilliten til samfunnets institusjoner at myndighetsorgan opptrer i samsvar med gjeldende rett. Politiet er avhengig av publikums tillit av mange årsaker. Mangler befolkningen tillit til at politiet holder seg på riktig side av loven, kan rollen som trygghetsskaper, jf. politiloven § 1, svekkes. Dernest kan publikum avholde seg fra å kontakte politiet ved behov, av frykt for at politiets inngripen overstiger det de har hjemmel til. Frykt for at politiet går for langt, kan også fremprovosere slik aggressivitet fra publikum at det oppstår ordensforstyrrelser, farlige situasjoner og lovbrudd. Manglende tillit til politiets lovlighet kan også redusere publikums vilje til å bidra med viktige opplysninger til politiet.

Selv om det empiriske materialet ikke avdekker de mest alvorlige brudd på lovgivningen, og rettssikkerheten ikke nødvendigvis er truet i denne sammenhengen, er det viktig å ta i betraktning at ordenstjeneste representerer den største kontaktflaten politiet har med publikum. Politibetjenter møter langt flere mennesker, og treffer langt flere avgjørelser som er av inngripende karakter overfor enkeltpersoner, i ordenstjeneste enn ved forfølgning av alvorligere lovbrudd og hendelser. Det betyr at feil i skjønnsutøvelsen kan representere et betydelig problem i en større sammenheng enn det som her er avdekket. Flytting av grenser kan etter hvert få store konsekvenser, og med tanke på at nye politibetjenter lærer av de som er mer erfarne, kan en uriktig praksis spre seg og få et betydelig omfang. Når en bestemt praksis er fulgt over tid, vil den fremgangsmåte som følges kunne føles som like forpliktende som loven: Når gode kolleger gjør det slik, og ingen overordnede påtaler det, må praksis være i orden.⁸⁰⁴ En irregulær praksis kan ha stor gjennomslagskraft, hvilket kan lede til at loven vil bli maktesløs overfor yrkestradisjonen. Et påbud om hvordan det skal gjøres kan prelle av mot parolen «slik gjør vi det i praksis».⁸⁰⁵ Den type feil som fremkommer her, kan følgelig ha betydelige rettssikkerhetsmessige konsekvenser.

Det er også noen tilfeller der det kan stilles spørsmål ved at det ikke gripes inn. Unnfallenhet med å gripe inn og anvende midler og makt kan redusere publikums vern mot lovbrøyttere. Passivitet fra

⁸⁰³ Støkken m fl, 1981 s. 49

⁸⁰⁴ Bratholm, 1971, s. 109

⁸⁰⁵ Midtbøe, 1960, s. 222

politiet i situasjoner der allmennheten forventer inngripen, kan undergrave etatens tillit og legitimitet i befolkningen.⁸⁰⁶

Som det fremkommer ovenfor, samsvarer også hoveddelen av de momenter politibetjentene kan tillegge vekt ved vurderingen av forfølgelse godt med de rettslige rammer. Håndteringen av friheten politibetjentene er tillagt gjennom opportunitetsprinsippet, synes således i hovedsak å være i harmoni med kravene til nødvendighet, objektivitet, likhet og saklighet. Men som nevnt kan utenforliggende hensyn tillegges vekt. En praksis i strid med de materielle krav er betenkelig, jf. kravet om legalitet for inngrep i Grunnloven § 113. Politiets praksis kan ha stor betydning for publikums oppfatning av ordensmakten.⁸⁰⁷ Tilliten til rettspleien kan svekkes fordi folk tror at det ved avgjørelsene om forfølgelse blir tatt usaklige hensyn.⁸⁰⁸

Det empiriske materialet viser også at det ses gjennom fingrene med en lang rekke antatt straffbare forhold av bagatellmessig art. I utgangspunktet er en slik praksis ikke særlig betenkelig, så lenge praksis følger en noenlunde bestemt linje og ikke omfatter med alvorlige lovbrudd.⁸⁰⁹

Den forebyggende tenkning er i stor grad basert på at folk unnlater å foreta straffbare handlinger nettopp fordi de forventer at det vil få strafferettslige konsekvenser, straffens avskrekkende virkning. Utstrakt anvendelse av opportunitetsprinsippet kan undergrave straffelovens allmennpreventive virkning.⁸¹⁰ Over tid må politiets ressurser brukes slik at (mulige) lovbrøtere får forståelse av at intet kriminalitetsområde er politiet fremmed. På denne måten økes den subjektive oppdagelsesrisiko, hvilket er en viktig forutsetning for allmennprevensjonen.⁸¹¹ Jo mer graverende forholdet er og jo sterkere allmennheten forventer straffereaksjon, desto sterkere må eksempelvis de individuelle grunner for påtaleunnlattelse være.⁸¹² På den annen side kan det gå ut over effektiviteten i behandlingen av mer alvorlige saker dersom politiet i utstrakt grad skulle anmelde og etterforske bagatellmessige lovbrudd.

Manglende forfølgelse vil også kunne redusere straffens evne til å skape moralske hemninger mot de straffbare handlinger, og således virke oppløsende på samfunnsmoralen.⁸¹³ Som nevnt omfatter det empiriske materialet i all hovedsak mindre alvorlige lovbrudd, som eksempelvis ordensforstyrrelser, drikking av alkohol og urinering på offentlig sted og brudd på vegtrafikklovgivningen. Dette er lovbrudd som mange vil kunne gjøre seg skyldig i. De moralske og sosiale hemninger mot å bryte ordensforskrifter kan bli utilstrekkelig for å hindre lovbrudd der dette kommer i strid egeninteressen. En effektiv håndhevelse av straffansvaret vil således kunne være en nødvendighet for at reglene skal etterleves. Unnlater politiet å gripe inn overfor slike lovbrudd, kan det etter hvert bli slik at ingen tar

⁸⁰⁶ Auglend, Mæland, 2016, s. 643-644

⁸⁰⁷ Vale, s. 359

⁸⁰⁸ Andenæs, 2016, s. 520

⁸⁰⁹ Se Bratholm, 1971, s. 107

⁸¹⁰ Andenæs, 2016, s. 520

⁸¹¹ RA-1/2013, del V, punkt 2

⁸¹² RA-6/1989, del III punkt 2

⁸¹³ Andenæs, 2017, s. 84

reglene alvorlig.⁸¹⁴ Det kan også hende at oppfatningen om at det «ikke er så nøye» sprer seg til lovbrudd av lignende art som de som ikke forfølges.⁸¹⁵

Unnfallenhet med å forfølge antatt straffbare forhold kan redusere publikums vern mot lovbrutere, og har også innvirkning på befolkningens (følelse av) trygghet. Politiets samfunnsoppdrag er å forebygge og bekjempe kriminalitet, samt skape trygghet for befolkningen. Det er mål om at politiet skal utføre effektivt politiarbeid med god kvalitet, samt legge til rette for at publikums møte med dette oppleves trygt, rettferdig og tillitvekkende.⁸¹⁶ Publikum skal kunne legge til grunn at straffbare forhold medfører konsekvenser. Politiet må ikke tape av syne hvor viktig det er at også mindre og tilsynelatende hverdagslige lovbrudd blir etterforsket og oppklart. Det er nemlig gjennom slike hendelser mange føler at utryggheten i dagliglivet reduseres.⁸¹⁷ Ordensforstyrrelser, vold og lommetyveri er lovbrudd som kan øke utryggheten i dagliglivet. Dette er sentralt og aktuelt for politi i ordenstjeneste, og det er flere slike tilfeller i mitt datamateriale.

Endelig er det av betydning for den sosiale fred at harmen den krenkede og allmennheten kan føle mot lovbruteren avhjelpes gjennom straff. At det reageres også mot trivielle lovbrudd, kan hindre misstemning og frustrasjon i befolkningen.⁸¹⁸ Manglende forfølgelse kan følgelig virke negativt inn på den sosiale fred. Trygghet og rettssikkerhet er sentrale verdier i vårt samfunn, og straffelovgivningens skal sikre den enkeltes frihet og trygghet, samt verne om fellesskapsløsningene. Kriminalitet er et uakseptabelt angrep på den enkeltes rett til frihet, trygghet og integritet. Hovedformålet med bruk av straff er nettopp å hindre fremtidige uønskede handlinger, og blir således den kriminelle handlingens motstykke. Gjennom straffeforfølgning kan den sosiale uro som kan komme i kjølvannet av uønsket adferd forebygges.⁸¹⁹ På den annen side fremkommer som et hensyn mot straff at forfølgning av bagatellmessige lovbrudd kan skape en følelse av ufrihet i befolkningen og svekke respekten for straff.⁸²⁰

7.8 Veien videre

Det empiriske materialet viser at det som hovedsakelig fungerer best, og dermed mest effektivt, er å gå ut så lavt som mulig, kommunisere godt med den inngripen rettes mot og investere tid i aktuell situasjon og med aktuelle personer. Denne måten å tilnærme seg situasjoner og løse utfordringer på, faller sammen med lovens systematikk om lempeligste middel. Det kan følgelig påvises en sammenheng mellom effektivitet og lempeligste middel, hvilket er et gode for så vel publikum som politiet. Det antas ikke å være behov for å endre regelverket som regulerer politiets anledning til inngripen overfor borgerne, herunder de sentrale spørsmål avhandlingens problemstilling omfatter.

Det empiriske materialet gir grunnlag for å foreslå en del tiltak for å bedre praksis:

⁸¹⁴ Andenæs, 2016, s. 88

⁸¹⁵ Andenæs, 2016, s. 90

⁸¹⁶ Politiets strategiske plan 2010-2015

⁸¹⁷ RA-1/2013, s. 3

⁸¹⁸ Andenæs, 2016, s. 98

⁸¹⁹ Innst. O. nr. 72 (2004-2005), punkt 5.2

⁸²⁰ Ot.prp. nr.90 (2003-2004), punkt 7.5.3.3

For det første er det behov for **økt kunnskap** om politiets rolle og de rettslige rammer for myndighetsutøvelsen. De polisiære inngrepshjemler er til dels prinsipielle, hvilket krever en overordnet verdiforståelse samt refleksjon over ulike situasjoner. Dette kan sikres gjennom utdanning, kvalitetssikring, evaluering og erfaringslæring. Dette er også noe politibetjentene jeg observerte uttrykte ønske om.

De fleste nyutdannede starter med ordenstjeneste, og gode kunnskaper er en forutsetning for en god skjønnsutøvelse. I dette ligger også at politistudenter bør få økt kunnskap om skjønnsutøvelse, for derved å få et tilstrekkelig grunnlag for å utøve et godt skjønn.

Behovet for kunnskap omhandler ikke bare regelverket som regulerer polisiære og straffeprosessuelle midler, men kanskje enda mer forvaltningslovens saksbehandlingsregler og de forvaltningsrettslige grunnprinsipp om legalitet, saklighet, likhet, objektivitet. Rettssikkerheten kan økes gjennom økt forståelse for de grunnleggende forvaltningsrettslige prinsippenes relevans og betydning for politiets utøvelse av myndighet. Opplæring i politirett utgjør et viktig bidrag til å etablere og vedlikeholde holdninger som samsvarer med politirollen.⁸²¹

Det er også viktig å formidle at grensen mot det straffbare ikke er egnet som retningsgivende for hvor grensen for den gode praksis går. Mellom den korrekte og etisk uangripelige tjenesteutøvelse og den straffbare opptreden ligger etisk angripelige/betenkelige forhold og kritikkverdige forhold. For å unngå kritikkverdige og straffbare forhold, må grensen mot de etisk angripelige og betenkelige forhold trekkes opp og synliggjøres.⁸²²

Regelverket på det polisiære området er, i motsetning til regler som hjemler inngrep i etterforskningsammenheng, preget av åpne og skjønnsmessige inngrepshjemler, hvor hovedregelen er at tjenestepersonene selv beslutter og iverksetter inngrepene, selv disse som har ganske vidtrekkende konsekvenser for den som rammes. En måte å kompensere for de betenkeligheter skjønnsinnslaget i politiets ordenstjeneste medfører, er å kontrollere hvordan skjønn utøves. For å hindre at feil gjøres, bør beslutninger politibetjenter fatter i større grad **kvalitetssikres**. Slik kvalitetssikring kan skje gjennom kolleger i patruljen, operativ leder og jourhavende jurist. Det empiriske materialet viser at førstelinjekontrollen er sporadisk og lite omfattende.⁸²³ Selv om politiinstruksen § 9-2, første ledd krever at innbrakte fremstilles for vaktleder før innsettelse i arrest, synes det i liten grad å bli ført slik kvalitetskontroll. Dersom ikke foresatte og ledere stiller spørsmål om praksis, blir det bare spesialenheten og domstolen som korrigerer politiet. Disse foretar imidlertid først og fremst vurderinger av hva som er ubetinget utilbørlig, og ikke hva som er godt politiarbeid.⁸²⁴ Å kontrollere den daglige skjønnsutøvelsen er av sentral betydning i så måte.⁸²⁵ Som nevnt innledningsvis, har jeg kommet til at det ikke er behov for å endre regelverket som regulerer politiets myndighet på området undersøkelsen omfatter. Men kanskje kan det være aktuelt med tilføyelser. En måte å sikre kvalitet på politibetjentenes beslutninger, kan eksempelvis være å

⁸²¹ Se Auglend, Mæland, 2016, s. 1342

⁸²² Myhrer, 2005, s. 34. Selv om det der er snakk om god påtaleskikk, vil de samme kategorier gjelde for politibetjenter

⁸²³ Det samme finner Myhrer, Dahl, 2009, s. 35

⁸²⁴ Myhrer, 2010, s. 185

⁸²⁵ NOU 2009:12, s. 11

lovfeste førstelinjekontrollen, slik det er gjort i den svenske polislagen § 15.⁸²⁶ Et annet tiltak kan være å innføre krav til at det alltid skal angis om og hvorfor makt og håndjern er brukt.

Det faller utenfor avhandlingens tema å behandle **evaluering og erfaringslæring**, men jeg ser at dette kan være egnet for å bedre kompetansen hos politibetjentene, og derved forebygge feil i tjenesteutøvelsen. Gjennom å etablere ordninger der skjønnet er gjenstand for kontinuerlig diskusjon, kan man skape et argumentasjonsfellesskap som kan danne grunnlag for et bedre skjønn.⁸²⁷ Fokus må ikke bare rettes mot individuelle tjenestefeil, men mer mot systemer og rutiner. Rettsapparatets begrensninger når det gjelder å fremme endringer, må kompenseres ved hjelp av politiinterne kontroll- og endringsmekanismer.⁸²⁸

Politibetjentene er åpne overfor meg om feil som er gjort i tjenesten. Dette viser en refleksjon over praksis, herunder hva som er god og dårlig tjenesteutøvelse. Det fremkommer imidlertid en tilbakeholdenhet med å gi tilbakemelding til, og kritisere, kollegers måte å utøve tjenesten på, jf. «code of silence». Det snakkes, men ikke med den det angår, eller overordnet. Det anses derfor nødvendig med **en viss kulturendring**. Skal skjønnsutøvelsen bli god, opprettholdes og utvikles, er det nødvendig at det blir gitt tilbakemeldinger til den enkelte politibetjent. Åpenhet og god saksbehandling kan bøte på noen av de problemer som fullmaktslovgivning, som politiloven, skaper.⁸²⁹ Etaten må derfor jobbe for økt trygghet til å gi, få og dra nytte av, konstruktive tilbakemeldinger. En eksisterende frykt for at adferden kan få strafferettslige konsekvenser, kan nære en tildekningskultur. Det er svært skadelig, og hemmer en læring av det som kan anses som kritikkverdig, men ikke straffbart. Kanskje er det slik at muligheten for en forbedringskultur hemmes av at antatte straffbare feil i tjenesten skal inn til spesialenheten. En mulighet er å etablere en ny ordning, der hendelser som anses å være i strid med den gode tjenesteutøvelse kan behandles av et uavhengig utvalg, hvis mål er å gi tilbakemelding om hva som kan forbedres. Vel er god rettslig og politifaglig kunnskap nødvendig for å kunne gjøre en tilfredsstillende jobb. I tillegg vil det å mestre kommunikasjon og konflikthåndtering, være i god fysisk form og kunne beherske aktuelle håndgrep og arrestasjonsteknikker bidra til en forsvarlig tjenesteutøvelse. Egen personlighet og etisk standard, samt disiplinen og integriteten i politikorpset, er likevel avgjørende for den legitimitet og myndighet den enkelte politibetjent kan fremstå med.⁸³⁰ Å opptre i samsvar med lovverket handler ikke bare om borgernes rettssikkerhet, men også politibetjenters rettssikkerhet. Gjennom økte kunnskaper om hva som kan tillegges vekt ved skjønsmessige vurderinger, kan risikoen for å bli stilt til ansvar for tjenestefeil reduseres. En god ting kan også være å beklage feil overfor den som måtte ha blitt utsatt for slik.

Ettersom det faller utenfor mitt arbeid å vurdere annet enn politibetjentenes praksis, tar jeg ikke stilling til i hvilken grad aktuelle måltall er egnet til å fremme politiets oppgaver. Jeg må likevel bemerke det høye innslag av forebyggende arbeid som redegjort for ovenfor, sett i sammenheng med at forebygging er en av politiets mest sentrale oppgaver, jf. politiloven § 2, 1.ledd nr. 2. Utfordringen er at det som politibetjentene opplever som viktig i ordenstjeneste, og da spesielt den forebyggende del av dette, i svært liten grad oppfattes å være gjenstand for måling. Dette oppleves

⁸²⁶ Myhrer, 2014, s. 16-17

⁸²⁷ Molaner, Terum, 2008, s. 194-195

⁸²⁸ NOU 2009:12, s. 11

⁸²⁹ Eckhoff, Smith, 2014, s. 60

⁸³⁰ Se Auglend, Mæland, 2016, s. 682

som frustrerende, selv om det er en viss forståelse for at sentrale deler av det forebyggende arbeid kan være utfordrende å kvantifisere.⁸³¹ Det kan eksempelvis være vanskelig å sette tall på tilstedeværelse, og, ikke minst, med sikkerhet kunne slå fast hvor mye som forhindres av ordensforstyrrelser, farlige situasjoner og lovbrudd gjennom slik. Tellemåten for slikt arbeid er «ikke... oppfunnet», slik en politibetjent uttrykker det. Det råder imidlertid ikke noen tvil blant politibetjentene om at det virker preventivt med synlig tilstedeværelse når, og der, det erfaringsmessig skjer hendelser. En politibetjent uttaler følgende: «Vi stiller oss med maja⁸³² i gågata for å være godt synlig. Det virker avskrekkende, men da oppretter vi også lite saker. Å være på riktig sted til riktig tid virker forebyggende, men vi kan da få spørsmål som "Trenge dere så mange folk på? Det hendte jo nesten ingenting."»

Nå kan man si at datamaterialet viser at politibetjentene jobber forebyggende uavhengig av måltall, og at det derfor ikke er nødvendig å kvantifisere slikt arbeid. Men på bakgrunn av lovens formål, og det rådende forebyggende fokus, kan det både for etatens del og for befolkningen være av betydning å **finne måter å registrere det forebyggende arbeid som gjøres ute i gaten**. Etaten kan da synliggjøre det arbeid som gjøres innenfor en sentral oppgave for politiet, politibetjenter ser at deres forebyggende arbeid har betydning ut over den konkrete oppdragsløsning, og befolkningen kan få et bilde av politiets forebyggende arbeid som vil kunne ha betydning for deres trygghetsfølelse og tillit til politiet. Kanskje kan noe av det som allerede (i alle fall til dels) registreres, leses som forebyggende virksomhet, eksempelvis visitasjon etter farlige gjenstander, pålegg for å gjenopprette ro og orden, samt innbringelser for å forhindre ordensforstyrrelser.⁸³³

Til slutt vil jeg trekke linjen tilbake til det som initierte dette prosjektet. Min nysgjerrighet på hvordan skjønn utøves av politibetjenter i ordenstjeneste ble i avgjørende grad vekket av uttalelser fra politibetjenter, politifaglærere og politistudenter om regelverkets tilsynelatende begrensede betydning for praksis.

Utdanning er et sentralt virkemiddel for å ivareta rettssikkerheten, og avslutningsvis er det naturlig for meg å ha refleksjoner over **hva avhandlingens funn kan bety for innholdet i politiutdanningen og eventuell annen opplæring i ordenstjeneste**. For min egen del har innhenting og tolkning av det empiriske materialet økt min mulighet til å anskueliggjøre situasjoner og vurderinger betydelig. Jeg har fått bekreftet fra studentene som har vært ute i praksis at de kjenner seg igjen i de situasjoner jeg beskriver, og de hensyn som kan tillegges vekt av politibetjentene jeg fulgte. Min bevissthet, og kunnskap, om hvilke rettslige rammer som regulerer politiets tjenesteutøvelse har også økt betraktelig, hvilket har økt presisjonsnivået vedrørende hva som kan tillegges vekt, og hva som må anses som utenforliggende hensyn. Ved å kartlegge mangfoldet av hensyn som kan komme i betraktning, og sakligheten av disse, kan politistudenter lære seg å kjenne igjen aktuelle momenter, og ha en beredskap for å håndtere eventuelle utfordringer som ligger i dem. Dette kan bidra til å sikre at de samme normer styrer politiets ordenstjeneste. Forhåpentligvis kan arbeidet også i en videre sammenheng danne grunnlag for en bedre opplæring av politistudenter og politibetjenter, hvilket i neste omgang kan gjøre tjenesteutøvelsen bedre.

⁸³¹ Se om konsekvenser målstyring har for hvordan operativt politi opplever politiarbeid og ledelse i Finstad, Wathne, 2011

⁸³² En stor politibil med rom bak for transport av arrestanter

⁸³³ Om målstyring, se Auglend, 2016, s. 252 flg.

Litteraturliste

- Alver og Øyen, 1997 - Bente Gullveig Alver og Ørjar Øyen, *Forskningsetikk i forskerhverdag*, (Oslo 1997)
- Andenæs 2009 - Johs. Andenæs, *Norsk straffeprosess* (Oslo 2009) 4.utg, 2 oppl.
- Andenæs, 2016, Johs. Andenæs, *Alminnelig strafferett* (Oslo 2016)
- Andenæs, Skre 1990 - Kristian Andenæs og Åsta Skre, *Sosionomenes rettsanvendelse – praktiseringen av lov om sosial omsorg og forvaltningsloven i tre kommuner* (Oslo 1990)
- Auglend 1988 - Ragnar L Auglend, *Utkast til alminnelig tjenesteinstruks for politiet (politiinstruksen) med motiver* (Oslo 1988)
- Auglend, Mæland 2016 - Ragnar L Auglend, Henry John Mæland, *Politirett* (Oslo 2016) 3.utg.
- Benneche 1967 – Gerd Benneche, *Rettsikkerheten i barnevernet* (Oslo 1967)
- Bernt 1978 - Jan Fridthjof Bernt: "Utenforliggende hensyn som ugyldighetsgrunn" i *Tidsskrift for rettsvitenskap*, 1978 s. 241-348
- Bernt, Doublet 1998 - Jan Fridthjof Bernt og David Doublet, *Vitenskapsfilosofi for jurister – en innføring* (Bergen 1998)
- Bernt, Rasmussen 2010 – Jan Fridthjof Bernt og Ørnulf Rasmussen, *Frihagens forvaltningsrett bind I* (Bergen 2010)
- Boe 1979 – Erik Boe, *Distriktenes utbyggingsfond: en kritisk rettslig/retts sosiologisk studie av DUF's forvaltningsrettslige stilling* (Oslo 1979)
- Boe 1981, Erik Boe, Hvor fritt er det frie forvaltningsskjønnet i *Jussens venner*, 1981 s. 37-57
- Boe 1989 - Erik Boe, «Kopling fra tradisjonell rettsvitenskapelig metode til andre vitenskapelige metoder», i *Regulering og styring*, E M Basse (red) (København 1989)
- Boe 2010 – Erik Boe, *Grunnleggende juridisk metode* (Oslo 2010)
- Bratholm, 1957 – Anders Bratholm, *Pågripelse og varetektsfengsling* (Oslo 1957) Dr.avh.
- Bratholm 1971 - Anders Bratholm, «Politiet og legalitetsprinsippet», i «*Festskrift til folketingets ombudsmand professor, dr.jur. Stephan Hurwitz*», Jon Palle Buhl m fl (red) (København 1971) s. 87-111
- Bratholm, 1987 – Anders Bratholm, Maktmisbruk i politiet. Omfang, årsaker, reformspørsmål, i *Lov og Rett*, 1987 s. 294-309
- Bratholm, Stridbeck 1998 – Anders Bratholm, Ulf Stridbeck, Rettsikkerhet i praksis, i *Lov og Rett*, 1998 s. 323-363
- Eckhoff, Brinkmann - Torstein Eckhoff og Johannes Brinkmann, *Ligningsfunksjonærenes rettskildebruk* (Oslo 1986)

Dalberg-Larsen 2004 - Jørgen Dalberg-Larsen, «Hvad udgør rettens kjerne – retsavgørelser, retsregler eller retsprinsipper?» i *Om retsprinsipper*, Jørgen Dalberg-Larsen og Bettina Lehmann Kristiansen (København 2004)

Eckhoff 1984 - Torstein Eckhoff, Hva er rettsvitenskapen, og hva bør den være, i *Hefte for kritisk juss* no 3/4 1984

Eckhoff 1985 - Torstein Eckhoff, Empiriske metoder i rettsvitenskapen, i *Rationalitet och empiri i rättsvetenskapen*, A. Peczenik m fl (Stockholm 1985)

Eckhoff, Graver 1991 - Torstein Eckhoff og Hans Petter Graver, *Regelstyring av lokale forvaltningsvedtak – praktiseringen av bygningsloven* (Oslo 1991)

Eckhoff 2001 – Torstein Eckhoff, *Rettskildelære* (Oslo 2001) 5. utg.

Eckhoff, Smith 2014 – Torstein Eckhoff og Eivind Smith, *Forvaltningsrett*, (Oslo 2014)

Ekman 1999 – Gunnar Ekman, *Från text till batong – Om poliser, busar och svennar* (Stockholm 2001) PhD-avh.

Ellingsen, Johansen 1999 – Karl Elling Ellingsen og Karl-Johan Johansen, Hvordan kan vi utvikle vårt faglige skjønne? i *Embla* nr 8/1999 s. 43-49

Ervasti 2000 - Kaijus Ervasti, Empirisk forskning, rättsvetenskap och rättens dynamiska element, i *JFT* 2000/6 s. 567-586

Eskeland 2017, Ståle Eskeland, *Strafferett* (Oslo 2017)

Evald, Schaumberg-Müller 2004 - Jens Evald og Sten Schaumberg-Müller, Om ret og videnskab, i *Retsfilosofi, retsvidenskab & retskildelære*, (Århus 2004)

Finstad 2013 – Liv Finstad, *Politiblikket*, (Oslo 2013) 3.utg.

Finstad, Wathne, 2011 – Liv Finstad, Christin Thea Wathne, Mellom barken og veden, i *Dagens næringsliv*, ISSN 0803-9372

Fossheim og Ingierd, 2013 – Helene Ingierd og Hallvard Fossheim, *Forskeres taushetsplikt og meldeplikt*, i Helen Ingierd og Hallvard Fossheim (red) (Oslo 2013)

Fredriksen 2009 - Steinar Fredriksen, *Innføring i straffeprosess* (Oslo 2009)

Fredriksen 2011 - Steinar Fredriksen, Noen betraktninger om rettsprinsippenes betydning i norsk rett, i *Jussens Venner*, 2011 nr 1 s. 37-64

Fredriksen 2014 – Steinar Fredriksen, *Ro, orden og frihet – en fremstilling av politiets adgang til å gripe inn i den personlige frihet ved utførelse av ordenstjeneste* (Bergen 2014) PhD-avh.

Fredriksen 2015 – Steinar Fredriksen, *Ro, orden og frihet – en fremstilling av politiets adgang til å gripe inn i den personlige frihet ved utførelse av ordenstjeneste* (Oslo 2015)

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

Gjerdrum 1977 – Ole Gjerdrum, Litt om de uformelle beslutningsprosesser i politiet, i *Lov og rett* nr 10/1977 s. 465-471

Granèr 2004 - Rolf Granèr, *Patrullerande polisens yrkeskultur* (Lund 2004)

Graver 2006 - Hans Petter Graver, I prinsippet prinsipiell – om rettsprinsipper, i *Tidsskrift for rettsvitenskap*, 2006, Vol.119 (02-03), s. 189-221

Graver 2007 – Hans Petter Graver, *Alminnelig forvaltningsrett*, 3.utg. (Oslo 2007)

Grimen, Molander 2008 – Harald Grimen og Anders Molander «Profesjon og skjønn» i *Profesjonsstudier*, Anders Molander og Lars Inge Terum (red), (Oslo 2008) s. 179-196

Heivoll 2017 – Geir Heivoll, *Lovens lange arm*, (Oslo 2017) PhD-avh.

Holgersson 2007 – Stefan Holgersson, *Yrke "Polis"* (Stockholm 2007)

Holgersson, Knutsson 2008 – Stefan Holgersson og Johannes Knutsson, Individuelle arbeidsprestasjoner i uniformert politiarbeid, i *PHS Forskning* 2008:1 (Oslo 2008)

Holgersson og Knutsson 2012 – Stefan Holgersson og Johannes Knutsson, «Hva gjør egentlig politiet?» i *PHS Forskning* 2012:4 (Oslo 2012)

Holmberg 1999 - Lars Holmberg, *Inden for lovens rammer – politiets arbeidsmetoder og konkrete skøn* (København 1999)

Holmberg 1999 – Lars Holmberg, *Politiets skøn i rettssociologisk belysning* (København 1999) PhD-avhandling

Holmberg 2000 - Lars Holmberg, Ekstralegale faktorerers indflytelse på politiets skøn, i *Politi og publikum*, *PHS Forskning* 2000:1, s, 7-28

Hombøe, 2016 – Morten Holmbøe, *Fengsel eller frihet: om teori og praksis i norsk straffutmåling, særlig i grenselandet mellom fengsel og mildere reaksjoner* (Oslo 2016)

Høigård 2005 - Cecilie Høigård, *Nytt politi?: en kommentert bibliografi over nyere nordisk politiforskning* (Oslo 2005)

Imsen 1999, Gunn Imsen, *Lærerens verden* (Oslo 1999) 2.utg.

Johannessen, Tufte, Christoffersen 2010 – Asbjørn Johannessen, Per Arne Tufte og Line Christoffersen, *Introduksjon til samfunnsvitenskapelig metode* (Oslo 2010) (2.opplag 2011)

Kirkebøen 2013 – Geir Kirkebøen, Kan vi stole på fagfolks skjønn? i *Profesjonsstudier II*, Anders Molander og Jens-Christian Smeby (red) (Oslo 2013)

Kjelby 2013 – Gert Johan Kjelby, *Mellom rett og plikt til straffeforfølgning* (Oslo 2013)

Kolflaath 2011 – Eivind Kolflaath, Bevist utover enhver rimelig tvil, i *Tidsskrift for Rettsvitenskap*, 02/2011 s. 135-196

Kolflaath 2013 – Eivind Kolflaath, *Bevisbedømmelse i praksis* (Bergen 2013)

- Kvale 1997 – Steinar Kvale, *Det kvalitative forskningsintervju* (Oslo 1997), (11. opplag 2008)
- Lagestad 2008 - Pål Lagestad, «Politiets bruk av fysisk makt» i *Nordisk Tidsskrift for Kriminalvidenskap*, 2008, nr. 3, s. 299-314
- Lagestad, 2011 – Pål Lagestad, *Fysisk styrke eller bare prat? Om kjønn, fysisk trening og ordenstjeneste i politiet* (Oslo 2011) PhD-avhandling
- Lagestad, Rønning 2010 – Pål Lagestad og Hild Rønning, «Sunn fornuft og bedre vitende – Om betydningen av politiets bruk av regelverket i møtet med publikum» i *Nordisk tidsskrift for kriminalvidenskap*, 2010, nr. 1 s. 70-90
- Lohne Lie 2010 – Anders Lohne Lie, *Politiets bruk av fysisk makt* (Oslo 2010)
- Lemann Kristiansen 2001 - Bettina Lemann Kristiansen, *Pantefogderne og deres rettsanvendelse – i retts sosiologisk belysning* (København 2001)
- Lindahl 1985 - Lars Lindahl, Definitioner, begreppsanalys och mellanbegrepp i juridiken, i *Rationalitet och empiri i rättsvetenskapen*, s. 37-62 (Stockholm 1985)
- Magnussen 2004 – Svein Magnussen, *Vitnepsykologi – Pålitelighet og troverdighet i dagligliv og rettssal* (Oslo 2004)
- Meyer 1993 - Kristin Meyer, Nyanser og utfordringer i det faglige skjønn, i *Den omtensomme sykepleier*, Kari Martinsen (red) (Oslo 1993)
- Midtbøe 1960- Finn Backer Midtbøe, *Bøtestraff og subsidiær fengselsstraff* (Oslo 1960) Dr.avh.
- Molander, Terum 2008 – Anders Molander og Lars Inge Terum «Profesjonsstudier – en introduksjon» i *Profesjonsstudier*, Anders Molander og Lars Inge Terum (red), (Oslo 2008) s. 13-27
- Molven, Vetvik 1986 - Olav Molven og Einar Vetvik, *Saksbehandling i kommunal forvaltning* (Oslo 1986)
- Myhrer 2001, Tor-Geir Myhrer, Etterforskningsbegrepet, i *Tidsskrift for strafferett*, nr 1/2001 s. 6-30
- Myhrer 2003 – Tor-Geir Myhrer, Påtalemyndighetens praksis som rettskilde, i *Tidsskrift for rettsvitenskap* nr 2/2003 s. 219-245
- Myhrer 2005 – Tor-Geir Myhrer, «God påtaleskikk», i *Juss og etikk* (Oslo 2005) s. 15-88
- Myhrer 2006 - Tor-Geir Myhrer: "... men ellers er det håpløst!" Kan langvarige individuelle påbud eller forbud hjemles i politiloven § 7, i «... dog Fred er ei det Bedste», *Festskrift til Carl August Fleischer* (Oslo 2006) s. 403-426
- Myhrer 2007 – Tor-Geir Myhrer, *Rettslige problemstillinger knyttet til observasjon som metode i politiforskningen* (Oslo 2007)
- Myhrer 2010 – Tor-Geir Myhrer, Kontroll og korreksjon av polititjenesten: straffesporets utilstrekkelighet, i *Tillit til politiet* (Oslo 2010) s. 163-188

- Myhrer 2012 – Tor-Geir Myhrer, *Bastet og bundet – Rettslige rammer for bruk av håndjern* (Oslo 2012)
- Myhrer 2014 - Tor-Geir Myhrer, «Politiretten – samfunnsbeskyttelse og rettssikkerhet» i *Innføring i politivitenskap*, Rolf Granér, Helene O I Gundhus og Paul Larsson (red.) (Oslo 2014)
- Myhrer 2015 – Tor-Geir Myhrer, «... dø om så det gjelder»? – De rettslige rammer for den individuelle handleplikten ved farlige politioperasjoner, i *Nordisk politiforskning*, 2015 nr 1 s. 34-72
- Myhrer 2015 (2) – Tor-Geir Myhrer, Kvalitet i etterforskningen: Særlig om påtaleansvarliges rolle og betydning. Delrapport i «Etterforskningsprosjektet» i *PHS Forskning 2015:1* (Oslo 2015)
- Myhrer, Dahl 2009 – Tor-Geir Myhrer og Svein Dahl, *Å kunne vurdere, forklare og beklage* (Oslo 2009)
- Mæhle, 2004, Synne Sæther Mæhle, Gjelder det andre regler for rettslig argumentasjon i rettsdogmatikken enn for domstolene? i *Jussens Venner*, 2004 nr. 5-6
- Nilsen og Nilstad 2004 - John Reidar Nilsen og Morten Nilstad, *Publikumsrettet politiarbeid- generell del* (Oslo 2004)
- Olsvik 2013 – Egil Olsvik, *Vitenskapsteori for politiet* (Oslo 2013)
- Repstad 2007 – Pål Repstad, *Mellom nærhet og distanse – kvalitative metoder i samfunnsfag* (Oslo 2007) 4.utg.
- Rui, 2009 – Jon Petter Rui, Om retten til å forholde seg taus og retten til ikke å måtte bidra til egen domfellelse i *Tidsskrift for Rettvitenskap* 01/2009 s. 47-68
- Sandgren, 2009 – Claes Sandgren, Om empiri och rättsvetenskap, del I, i *Juridisk tidskrift* 1995/96 nr 3, og Om empiri och rättsvetenskap del II, i *Juridisk tidskrift* 1995/96 nr. 4
- Skolnick 2002 – Jerome Skolnick, Corruption and the Blue Code of Silence, i *Police Practice and Research*, 2002, Vol. 3(1)
- Stang Dahl, 1985 – Tove Stang Dahl, *Kvinnerett I*, Tove Stang Dahl (red) (Oslo 1985)
- Strandbakken, 2003 – Asbjørn Strandbakken, *Uskyldspresumpsjonen: «In dubio pro reo»* (Bergen 2003)
- Støkken m fl 1981 – Anne Marie Støkken (red), Malin Brattstrøm, Nils Christie, Thomas Haaland, Dag Leonardsen, Gunnar Lind, Tove Løvhaug, Håkon Lorentzen, *Politiet i det norske samfunn* (Oslo 1981)
- Sunnemark og Åberg 2004 - Fredrik Sunnemark og Fredrik Åberg, *Tvärvetenskap – fält, perspektiv eller metod* (2004)
- Tjora 2010 - Aksel Tjora, *Kvalitative forskningsmetoder i praksis* (Oslo 2010)
- Tomlinson 1989 – Peter Tomlinson, Having it both ways: Hierarchical Focusing as Research Interview Method, i *British Educational Research Journal*, Vol. 15, No. 2 (1989) s. 155-176
- Vale 1995 – Stein Vale, Politiets plikt til å ta imot og inngi anmeldelser, i *Lov og Rett* 1995 s. 359-366

Zahle, 1995 – Henrik Zahle, Forskningsetik og juridisk forskning, i *Juristen*, nr. 8/1995

Zahle 2007 - Henrik Zahle, *”At forske ret” - Essays om juridisk forskningspraksis* (København 2007)

Øyen 2010 – Ørnulf Øyen, *Vernet mot selvinkriminering i straffeprosessen* (Bergen 2010)

Aas 2009 - Geir Aas, *«Politiinngrep i familiekonflikter» – En studie av ordenspolitiets arbeid med familiekonflikter/familievoldssaker i Oslo* (Oslo 2009), PhD-avh.

Vedlegg 1

Informasjon om forskningsprosjekt:

”Politi og kjønn”

Undertegnede gjennomfører en undersøkelse av politibetjenters bruk av regelverket, med spesiell vekt på kjønnsutøvelsen. Formålet er å utvikle kunnskap om regelverkets funksjon i polititjenesten. Arbeidet finansieres av Politihøgskolen, og ambisjonen er at arbeidet skal lede til doktorgrad.

I den forbindelse ønsker jeg å følge relativt erfarne polititjenestefolk (minimum 5 års praksis) under deres tjenesteutøvelse, intervju dem om tjenesteutøvelsen, samt gjennomgå rapporter som de har utferdiget etter tjenestehandlinger jeg har overværet, samt gjennomgå opplysninger som er lagt inn i PO og Indicia vedrørende samme hendelser.

Undersøkelsen er kvalitativ, hvilket innebærer at målet er å beskrive variasjonen og kompleksiteten i praktisk tjenesteutøvelse. Datainnsamlingen avsluttes når situasjonene gjentar seg og ”jeg ikke finner noe nytt”. Observasjon vil primært skje natt til lørdag og søndag, men også noe på dagtid.

Omfanget av intervjuene vil variere, avhengig av hvor mange og kompliserte tjenestehandlinger de har foretatt mens jeg har observert dem.

Deltakelse i undersøkelsen er frivillig. Det er bare jeg som forsker og mine veiledere som får vite hva det snakkes om under intervjuet, og alle disse har taushetsplikt. Jeg vil gjerne skrive om det som sies under intervjuene, men aldri på en slik måte at noen kan kjenne igjen enkeltpersoner eller det enkelte tjenestested. I henhold til regelverket kan alle informanter når som helst reservere seg mot å delta, eller be om å få sine opplysninger slettet.

Dersom informanten gir sin tillatelse til det, gjør jeg av praktiske grunner lydopptak av intervjuet. Dette vil i så tilfelle være til internt bruk for meg og min forskning, og vil bli behandlet konfidensielt. Alle opplysninger oppbevares og behandles i henhold til lov om personopplysninger, og jeg følger gjeldende regler om taushetsplikt.

Prosjektet vil bli gjennomført i perioden september 2010–mars 2012.

Med vennlig hilsen

Hild Rønning

Tlf: 75 58 80 19

E-post: hild.ronning@phs.no

Adresse: Politihøgskolen avd Bodø, postboks 6004, 8002 Bodø. Tlf (sentr): 75 58 80 00

Vedlegg 2

Dato:

Dag/natt:

Betjent:

Tiltak	Faktum	Bestemmelse	Kommentar	Oppfølgingsspørsmål	Respons

Vedlegg 3

Intervjuagenda

Før vi starter må jeg på nytt minne om at min forskning handler om hvordan politi i ordenstjeneste utøver skjønn. Nå vil jeg stille det noen spørsmål om dine tanker om denne delen av din jobb. Den første delen av intervjuet vil derfor handle om de situasjoner jeg har overværet, samt situasjoner der du selv illustrerer hvordan du utøver skjønn. Deretter vil vi komme inn på generelle spørsmål om skjønn og tjenesteutøvelse, ledelse og hvilke kulturer du har opplevd i din karriere.

Det er viktig at jeg får med alt vi sier, og da vil jeg spørre om det er greit at jeg tar opptak av samtalen vår? Alt det du sier vil bli anonymisert, det vil ikke være mulig å identifisere verken enkeltpersoner eller tjenestested når vi rapporterer (få bekreftelse)

Jeg nevner også at enkelte av spørsmålene mine kan synes veldig åpne, eller kanskje selvfølgelige, og det er fordi det jeg ønsker å få tak i, er dine oppfatninger og tanker. Hvis du synes noen spørsmål er uklare, så må du gjerne be meg klargjøre dem

Bakgrunn

Utdannelse, relevante kurs, yrkeserfaring

Hvor har du den kunnskap du bruker i ordenstjeneste fra?

Tilgang til regelverk, bruk, oppdatering, kompetanseheving?









