

Lovens lange arm?

Geir Heivoll

Lovens lange arm?

En studie av politibetjentes rolle
som rettshåndhevere

CAppeleN DAMM AKADEMISK

© CAPPELEN DAMM AS, Oslo, 2018

ISBN e-bok: 978-82-02-63039-3

ISBN trykt bok: 978-82-02-58100-8

1. utgave, 1. opplag 2018

Materialet i denne publikasjonen er omfattet av åndsverklovens bestemmelser. Uten særskilt avtale med Cappelen Damm AS er enhver eksemplarfremstilling og tilgjengeliggjøring bare tillatt i den utstrekning det er hjemlet i lov eller tillatt gjennom avtale med Kopinor, interesseorgan for rettighetshavere til åndsverk.

Omslagsdesign: Kristin Berg Johnsen

Sats: Bøk Oslo AS

Trykk og innbinding: Livonia Print SIA, Latvia 2018

www.cda.no

akademisk@cappelendamm.no

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

Politietterforsker Porfiri Petrovitsj til Raskolnikov
i Fjodor M. Dostojevskij: *Forbrytelse og straff*.

Forord

Denne boken er en noe bearbeidet versjon av min doktoravhandling, som ble forsvart ved Universitetet i Agder 15. juni 2017.

Det er mange som fortjener takk for å hjulpet meg fra forskningsprosjektets unnfangelse til avhandling og disputas, og videre frem til denne boken nå foreligger.

Det var min arbeidsgiver, Politihøgskolen, som gjorde det mulig å gjennomføre forskningsprosjektet. Jeg vil takke FoU-utvalget for å ha frigjort tid til forskning, og skolens administrasjon for å ha lagt forholdene til rette for arbeidet. Jeg vil takke alle mine gode kolleger ved skolen for hjelp og støtte underveis. Særlig vil jeg takke Steinar Fredriksen og Sverre Flaatten, som jeg har diskutert faglige problemstillinger med, og som har lest og kommentert flere utkast. Takk også til Tania Randby Garthus for å ha lest og kommentert bokens del III i tiden før publisering. Takk til Politihøgskolens bibliotek, og særlig Camilla Pellegrini Meling, som har hjulpet med å skaffe litteratur.

Takk til Universitetet i Agder og Institutt for religion, filosofi og historie for å ha latt meg få følge instituttets doktorgradsprogram. Det har vært lærerikt for en jurist å komme inn i det tverrvitenskapelige miljø som preger dette programmet. Takk til mine veiledere, Paul Leer-Salvesen og Dag Michalsen for den tillit dere viste meg gjennom skriveprosessen, og for all den hjelp og støtte dere bidro med frem til ferdig avhandling. Takk til universitetet for å ha lagt til rette for disputas, da den tid kom, og til medlemmene av bedømmelseskomiteen, Synnøve Ugelvik, Henrik Stevnsborg og Jan-Olav Henriksen, for grundig lesning og gode opposisjoner.

I deler av forskningsprosessen oppholdt jeg meg i utlandet. Jeg vil takke John Kleinig for noen inspirerende samtaler i New York helt i starten av forskningsprosjektet. Høsten 2013 hadde jeg et skriveopphold ved Det norske instituttet i Roma, og jeg vil takke instituttet for å ha lagt forholdene til rette for oppholdet. Høsten 2014 var jeg gjesteforsker ved Max Planck Institut für Europäische

Rechtsgeschichte i Frankfurt, og jeg vil takke instituttets direktør, professor dr. Thomas Duve og professor dr. Karl Härter for å ha tatt godt imot meg og invitert meg inn i relevante faglige miljø og diskusjoner.

En stor takk går til alle politifolkene jeg har snakket med gjennom de siste årene. Dere har gitt meg innblikk i deres arbeidshverdag, og det på en så åpen og positiv måte. Uten dere hadde ikke dette prosjektet latt seg gjennomføre. Jeg har hele tiden følt meg velkommen, og alle jeg har snakket med, har delt raust av sine erfaringer.

En stor takk går også til Cappelen Damm Akademisk og Knut Bergem, som har hjulpet meg i arbeidet med å gjøre avhandlingen om til bok.

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

Eiksmarka, januar 2018

Geir Heivoll

Innhold

Forord	7
---------------------	----------

DEL I

INTRODUKSJON	17
---------------------------	-----------

Kapittel 1

Innledning	19
1.1 Hovedtema	19
1.2 Hvorfor dette temaet?	20
1.3 Hovedproblemstilling og forskningsspørsmål	22
1.4 Foreliggende forskning	23
1.5 Sentrale begreper, presiseringer og avgrensninger	26
1.5.1 Politi	26
1.5.2 Politiets rolle	29
1.5.3 Politiets rettshåndhevelse	32
1.5.4 Demokratisk rettsstat	35
1.6 Studiens struktur og fremstillingen videre	35
1.6.1 Studiens struktur	35
1.6.2 Fremstillingen videre	37

Kapittel 2

Forskningsdesign, vitenskapsteori og metode	41
2.1 Forskningsdesign	41
2.2 Vitenskapsteori	43
2.3 Metode	46
2.3.1 Generelt om studiens metode	46
2.3.2 Dokument- og litteraturkilder	46
2.3.3 Intervjuer	50
2.3.4 Deltagende observasjon	55

Kapittel 3

Analyse- og tolkningsressurser	67
3.1 Politiets politiske legitimitet	67
3.2 Politiets myndighet og makt	74
3.3 Politiet som forvaltningsorganisasjon	77
3.4 Politiet som profesjon	79
3.5 Profesjonsetikk og profesjonsmoral	80
3.6 Profesjonsmoralsk autonomi og profesjonsmoralsk skjønn	81

DEL II

POLITIETS FORMELLE ROLLE SOM RETTSHÅNDHEVER I DEN NORSKE DEMOKRATISKE RETTSSTATEN	85
--	-----------

Kapittel 4

Det dansk-norske eneveldets politi, ca. 1680–1750	87
4.1 Eneveldets politi	87
4.2 Politiets formål, funksjoner og oppgaver	91
4.3 Politiets funksjoner og oppgaver som rettshåndhever	95
4.4 Politibetjenter som rettshåndhevere	98
4.5 Sammenfatning	100

Kapittel 5

Eneveldets politisystem under press, ca. 1750–1814	103
5.1 Europeiske politisystemer i endring	103
5.2 Franske og tyske forståelser	103
5.3 Dansk-norske forståelser	106
5.4 Sammenfatning	109

Kapittel 6

Den norske forfatningsstatens politi, ca. 1814–1850	111
6.1 Fra eneveldets politi til den norske forfatningsstatens politi: kontinuitet og diskontinuitet	111
6.2 Det norske politiets formål, funksjon og oppgaver som rettshåndhever .	113
6.3 Politiets myndighet som rettshåndhever	124
6.4 De norske politibetjentene som rettshåndhevere	129
6.5 Sammenfatning	131

Kapittel 7

Det gamle system står for fall, ca. 1850-1905	133
7.1 Politiet mellom stat og kommune: det moderne politiet vokser frem	133
7.2 Politiets formål, funksjoner og oppgaver som rettshåndhever	134
7.3 Politiets myndighet som rettshåndhever	141
7.4 Politibetjentene som rettshåndhevere	146
7.5 Sammenfatning	149

Kapittel 8

Et regulativt tomrom og nye forståelser vokser frem, ca. 1905-1950	153
8.1 Det moderne statlige politiet ser dagens lys	153
8.2 Politiets formål, funksjoner og oppgaver som rettshåndhever	154
8.3 Politiets myndighet som rettshåndhever	158
8.4 Politibetjentene som rettshåndhevere	167
8.5 Sammenfatning	172

Kapittel 9

Det regulative tomrom videreføres og de nye forståelser spesifiseres, ca. 1950 til i dag	175
9.1 Det moderne statlige politiet finner sin form	175
9.2 Politiets formål, funksjoner og oppgaver som rettshåndhever	176
9.3 Politibetjenters myndighet som rettshåndhevere	179
9.4 Sammenfatning	188

Kapittel 10

Sammenfattende om politiets formelle rolle som rettshåndhever i norsk tradisjon og overgang til del III	191
10.1 Politiet som rettshåndhever i forfatning og formell lovgivning	191
10.2 Politiet som rettshåndhever i offentlige utredninger, praksis og teori: fra lus politeia til legalitetsprinsippet	193
10.3 Politiets profesjonelle rolle som rettshåndhever: fra politiembetsmannens funksjonær til forvaltningsbyråkrat	198
10.4 Fra formelle forståelser og forventninger til politiet selv: overgang til del III	200

DEL III

POLITIBETJENTERS FORSTÅELSE OG UTØVELSE AV ROLLEN SOM RETTSHÅNDHEVERE	201
--	------------

Kapittel 11

Politiet som forvaltningsorgan og formell ramme om politibetjentes rettshåndhevelse	203
11.1 Politiet som formelt byråkrati i går, i dag og i fremtiden	203
11.2 Politiets oppbygning: noen hovedtrekk	204
11.3 Politiets rettshåndhever: ordenspolitiets organisering og ledelse	207
11.4 Ordenspolitiets virksomhet	209
11.5 Ordensbetjentene	211
11.6 Sammenfatning	213

Kapittel 12

Ordensbetjentes profesjonsutøvelse	215
12.1 Hva gjør ordensbetjenter?	215
12.2 Hvordan ordensbetjenter oppdager mulige straffbare handlinger	220
12.3 Ordensbetjentenes profesjonsmorske autonomi som rettshåndhever	221
12.4 Sammenfatning	223

Kapittel 13

Ordensbetjentes profesjonsmorske skjønn som rettshåndhever	225
13.1 Ordensbetjentes profesjonsmorske skjønn som rettshåndhever i norsk støpning	225
13.1.1 Å «utvise konduite»: begrepshistorisk skisse	225
13.1.2 Er uttrykket «konduite» kjent i norsk politi, og hvilken betydning har det i så fall for ordensbetjenter i dag?	231
13.2 Konduite reiser to profesjonsmorske hovedspørsmål for betjentene ...	234
13.2.1 Er det en «straffbar handling»?	234
13.2.2 Det er en straffbar handling; hva kan, skal eller bør vi gjøre med det?	237
13.3 Det foreligger en straffbar handling: konduite som profesjonsmorsk skjønn	238
13.3.1 Muligheten til å utvise konduite som faktisk evne og mulighet, og som normativ ressurs	238
13.3.2 Nærmere om muligheten til å utvise konduite som normativ ressurs	238
13.4 Å utvise konduite som profesjonsmorsk skjønnsutøvelse	246

13.4.1	Generelt om konduite som skjønnsutøvelse	246
13.4.2	Skjønnsutøvelsens hovedtema	246
13.5	Sammenfatning	247

Kapittel 14

Profesjonsmoralsk skjønnsutøvelse og personlige forhold		249
14.1	Betydningen av betjentenes personlige forhold og sosiale normer på tjenestestedet	249
14.2	Personlige forhold som kan påvirke skjønnsutøvelsen	250
14.3	Sosiale normer på tjenestestedet, særlig om lovbruddets status blant kolleger	252
14.4	Forholdet mellom personlige egenskaper, sosiale normer og profesjonsmoralske vurderinger	253
14.5	Sammenfatning	254

Kapittel 15

Profesjonsmoralsk skjønnsutøvelse og begrensede ressurser		257
15.1	Profesjonsmoralske vurderinger og knappe ressurser	257
15.2	Spørsmål om ressurser på institusjonelt og organisatorisk nivå	258
15.2.1	Politimesterens styringsverktøy	258
15.2.2	Etterforskningsavdelingens kapasitet og prioriteringer	261
15.2.3	Operasjonssentralens vurderinger og prioriteringer	262
15.2.4	Ulike former for lokal styring og prioriteringer	263
15.3	Ressurser og prioriteringer på gateplan	264
15.3.1	Lovbruddets hyppighet og mengde	264
15.3.2	Å «binde opp» patruljer	266
15.3.3	Hvor mye ressurser skal brukes til å undersøke nærmere?	268
15.3.4	Andre forhold som gjør at man må prioritere	269
15.3.5	Sammenfatning	269

Kapittel 16

Profesjonsmoralsk skjønnsutøvelse som konkret helhetsvurdering	271
16.1 Den profesjonsmoralske skjønnsutøvelse som helhetsvurdering	271
16.2 Gjerningspersonens fremtoning, status og livssituasjon	272
16.3 Gjerningspersonens handlemåte og sinnelag idet handlingen ble utført	281
16.4 Finnes det fornærmede?	287
16.5 Forholdet til publikum	288
16.6 Møtet med politiet	290
16.6.1 Møtet med politiet er ofte avgjørende	290

16.6.2	Om gjerningspersonen viser respekt for lover og regler eller ikke: ydmykhet og anger kontra frekkhet og krancling	291
16.6.3	Sympati og antipati	293
16.6.4	Utgjør gjerningspersonen en sikkerhetsrisiko?	295
16.6.5	Hva det til syvende og sist handler om: har gjerningspersonen lært noe av møtet med politiet?	296
16.7	Sammenfatning	300

Kapittel 17

Det profesjonsmoralske skjønn som makt	303
17.1 Konduite som makt?	303
17.2 Konduite som benådningsmakt	304
17.3 Den benådende maktutøvelsen som makt over og makt til	306
17.4 Sammenfatning	307

Kapittel 18

Avgjørelsen er tatt: om registrering og rapportering av konduite	309
18.1 Rapporterer og registreres bruk av konduite?	309
18.2 Sakstyper, situasjonstyper og registrering	310
18.3 Sammenfatning	312

Kapittel 19

Sammenfattende om betjentenes forståelse og utøvelse av rollen som rettshåndhevere og overgang til del IV	313
19.1 Ordensbetjenter som samfunnsoppdragere: betjentenes idealtypiske rolle som rettshåndhevere stilt overfor den polisiære rettshåndhevelsens grunnspørsmål	313
19.1.1 Profesjonsmoralsk autonomi	314
19.1.2 Profesjonsmoralsk skjønn: en mulighet til å utvise konduite	314
19.1.3 Profesjonsmoralsk skjønnsutøvelse som rettshåndhevere: å utvise konduite	315
19.1.4 Betjentenes makt som rettshåndhevere: konduite som benådning	318
19.2 Forholdet mellom formelle og uformelle forståelser av politibetjentenes rolle som rettshåndhevere: overgang til del IV	319

DEL IV

UTFØRENDE REDSKAP OG FORVALTNINGSBYRÅKRAT VS.

SAMFUNNSOPPDRAGER: FORMELLE OG UFORMELLE FORSTÅELSER

AV POLITIBETJENTERS ROLLE SOM RETTSHÅNDHEVERE I DAG 321

Kapittel 20

Formelle og uformelle forståelser i historisk perspektiv 323

- 20.1 Formelle forståelser av politibetjenter som rettshåndhevere og politifolks egen forståelse og utøvelse av denne rollen i historisk perspektiv 323
- 20.2 Forholdet mellom formelle forståelser og betjentenes forståelse og utøvelse av rollen som rettshåndhevere i dag: idealtypiske verdimotsetninger 326
- 20.3 Sammenfatning og fremstillingen videre 327

Kapittel 21

Forståelser av politirollens faktiske sider 329

- 21.1 Forståelser av politibetjentes profesjonsmorske autonomi og skjønn 329
- 21.2 Forståelser av politibetjentes vurderinger og beslutninger om å iverksette formell forfølgning eller ikke 330
 - 21.2.1 Hva politibetjentes avgjørelser i realiteten består i og innebærer 330
 - 21.2.2 Det formelle begrepet om OPS og betjentenes begrep om konduite 332
 - 21.2.3 Det formelle begrepet om advarsler og betjentenes begrep om konduite 333
- 21.3 Den formelle fremstillingsmåte av omfanget og betydningen av den polisiære rettshåndhevelsens grunnspørsmål og betjentenes praksis 333
- 21.4 Sammenfatning 334

Kapittel 22

Forståelser av politirollens normative sider 337

- 22.1 Forståelser av den normative ressursens form: den formelle «kompetanse» og «plikt» og betjentenes «mulighet» 337
- 22.2 Forståelser av den normative ressursens innhold 341
- 22.3 Forståelser av den normative ressursens legitimitet 342
- 22.4 Forståelser av forholdet mellom politibetjenter, den normative ressurs og den aktuelle situasjon 343
- 22.5 Forståelser av politibetjentes skjønnsutøvelse, herunder om skjønnsutøvelsens legitimitet 343

22.6	Forståelser av politibetjentes makt	344
22.7	Sammenfatning	345

DEL V

AVSLUTNING	347
Litteratur	351
Stikkord	361

DEL I

INTRODUKSJON

Innledning

1.1 Hovedtema

Overgangen fra enevelde til demokratisk rettsstat forstås gjerne som en overgang til et politi basert på demokratiets og rettsstatens normer og verdier. Dette fremstilles slik at den demokratiske rettsstaten gjorde politiet til et forvaltningsorgan, som skal gjennomføre folkets vilje i tråd med formell lovgivning og andre rettsregler.¹

Slike oppfatninger har fått et populært uttrykk i forestillingen om politiet som «lovens lange arm». ²I denne forestillingen representerer folkeforsamlingen folkets forståelse og vilje, mens politiet reduseres til en arm. Der en av folkeforsamlingens straffenormer³ er overtrådt, skal politibetjenter nærmest mekanisk se til at normovertrederen stilles til ansvar for normovertredelsen, og gjøre dette innen rammene av relevante rettsregler.

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

¹ Se Zedner, Lucia (2004). *Criminal Justice*, Oxford: Oxford University Press s. 129.

² Forestillingen forekommer også i politiforskningen, se for eksempel Støkken, Anne-Marie (1981). *Politiet i det norske samfunn*. Oslo: Universitetsforlaget s. 157.

³ Politiet håndhever normer som kan føre til formell straff, men også normer som kan lede til det vi i dag regner som forvaltningsreaksjoner, slik som gebyrer. I denne studien er fokus på håndhevelse av normer som kan lede til formell straff, men håndhevelse av andre typer normer vil også i noen grad bli berørt.

1.2 Hvorfor dette temaet?

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

Den som gir seg i kast med slike undersøkelser, vil snart befinne seg i et særegent landskap. Gjennom norsk historie har det kommet flere politiske prinsipputtalelser, lovreguleringer, rettsavgjørelser og juridisk teori om «politiets» strafforfølgning. Men ser man nærmere etter, blir det snart klart at disse i all hovedsak gjelder *justismyndighetenes* strafforfølgning og ikke det egentlige politiets rettshåndhevelse. Sammenlignet med justismyndighetenes formelle strafforfølgning har politiets rettshåndhevelse gjennom mesteparten av norsk historie vært et lite regulert, vanskelig tilgjengelig og uklart rettsområde, i en slags gråsoner mellom justismyndighetenes strafforfølgning på den ene side og politiets virksomhet på ordens- og sikkerhetsfeltet på den andre. Å finne ut hva som har vært og i dag er politibetjentes formelle rolle som rettshåndhevere, og hvilke verdier det forventes at denne rollen skal være basert på og fremme, må sies å være ganske krevende.⁴

Situasjonen er ikke så mye bedre når det gjelder spørsmålet om hvordan politibetjenter selv forstår og utøver rollen som rettshåndhevere. Vi vet i dag noe om dette, men vi vet lite om hvordan det forholder seg til de formelle forståelser og forventninger til den polisiære rettshåndhevelsen. Vi vet med det lite om hvorvidt politibetjenter legger til grunn de formelle normer og verdier

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