

Politimonopolet i dag – Hva sier jussen?

Innlegg holdt på møte

21. mars 2019

i tilknytning til professor Tore Bjørgos foredrag om borgervern

av Kai Spurkland, Politiadvokat 2 Oslo politidistrikt / ph.d.-stipendiat
Politihøgskolen og Universitetet i Oslo

Det å regulere hvilke oppgaver politiet skal ha monopol på er ikke nytt. I utkastet til politilov fra 1914 ble det foreslått en regel som åpnet for privat borgervern, men kun under politiets ledelse. I politiloven fra 1927 var det inntatt følgende bestemmelse: «Frivillig ordensvern må ikke opprettes uten politimesterens samtykke, og må bare virke under hans ledelse». Årsaken til kravet om politimesterens samtykke var fremveksten av til dels paramilitære borgerverngrupper i mellomkrigstiden. I 1933 ble det innført et generelt uniformsforbud for å begrense disse borgerverngruppenes innflytelse, og i 1936 ble det vedtatt et totalforbud mot frivillig ordensvern.

I dag er politimonopolet regulert i politiloven § 26 som har følgende ordlyd:

§ 26. Forbud mot privat rettshåndhevelse

Det er forbudt for andre enn politiet å organisere eller delta i privat virksomhet som har som formål å opprettholde offentlig ro og orden eller drive andre former for alminnelig rettshåndhevelse på offentlig sted.

Forbudet i første ledd er ikke til hinder for at det etableres vakthold som tilsikter å beskytte person eller eiendom eller verne om naturen. Forbudet er heller ikke til hinder for at en arrangør av allment tilgjengelig sammenkomst eller tilstelning etablerer vakthold for å opprettholde ro og orden under arrangementet.

Politimonopolet sees ofte i sammenheng med det som ofte omtales som statens voldsmonopol. Til dette er å bemerke at utøvelse av fysisk makt utgjør en svært liten del av politiets virksomhet. Til illustrasjon viser målinger av politiets tidsbruk at politiet bruker mer tid på å løse dataproblemer enn

på å utøve (fysisk) makt. Det er heller ikke spesielt treffende å si at politiet har monopol på å utøve makt. En rekke andre offentlige etater har en lovfestet adgang til å anvende fysisk makt overfor borgerne, herunder Tollvesenet, Kriminalomsorgen, Barnevernet, deler av helsevesenet, brannvesenet, militærpolitiet og Kystvakten. I tillegg finnes det flere regler som åpner for at også private kan anvende makt mot andre private i bestemte situasjoner.

Politimonopolet er begrunnet i hensyn man forbinder med rettsstaten, hvor hensynet til demokratisk forankring og kontroll er essensielt. Hensynet til rettssikkerheten for den enkelte og et ønske om å begrense bruken av makt til et minimum er også sentralt. Politimonopolet er også begrunnet i sosiale og økonomiske forhold. Retten til den beskyttelsen politiet gir skal ikke være forbeholdt de som har økonomi til å betale for det. Videre er hensynet til enhetspolitiet sentralt. Med enhetspolitiet menes det at politiet skal ivareta et bredt spekter av oppgaver i tilknytning til ro, orden, sikkerhet og rettshåndhevelse. Dette prinsippet antas å bidra til et politi som evner å balansere ulike hensyn mot hverandre og ikke blir for nidkjært i jobben med å ivareta begrensede interesser. Det er enkelt å finne eksempler fra media på at politiet står i situasjoner hvor både rollen som hjelper og rollen som håndhever skal ivaretas samtidig. Dette krever god rolleforståelse hos politiet.

I dag utfordres politimonopolet primært i tre retninger. For det første utfordres det av den private sikkerhetsbransjen (vekkerbransjen). Samfunnsutviklingen, og i særdeleshet fremveksten av kjøpesentre, har medført at vektere har fått en stadig viktigere rolle i det offentlige rom, til dels til fortrengsel for politiet. Dette har skapt et behov for å trekke grensen mellom oppgaver politiet har monopol på å utføre og oppgaver som sikkerhetsbransjen kan utføre uten å komme i konflikt med politimonopolet. Denne grensen har vært utredet flere ganger i nyere tid. Kort oppsummert vil vaktvirksomhet som har en defensiv karakter og som i det vesentligste utøves i tilknytning til privat fast eiendom som hovedregel ikke være i konflikt med politimonopolet. Generelt kan man si at det gradvis har blitt en økende aksept for at vektere kan utføre oppgaver man tidligere anså som rene politioppgaver.

For det andre utfordres politimonopolet av andre offentlige virksomheter. Dette skjer først og fremst innenfor oppgaven etterforskning, som er en av politiets viktigste oppgaver. I dag er det en rekke andre offentlige etater enn politiet som utfører etterforskning på systematisk basis. Dette gjelder blant

Politimonopolet i dag – Hva sier jussen? 3

annet NAV og skatteetaten. Dette reiser spørsmål om i hvilken omfang og hva slags etterforskning disse etatene kan foreta uten å komme i konflikt med politimonopolet. Disse spørsmålene er i mye mindre grad utredet enn spørsmålet om grensen mot den private sikkerhetsbransjen og det er derfor usikkert når andre offentlige etaters etterforskningsvirksomhet vil være i strid med politimonopolet.

Innenfor oppgaven beredskap og samfunnssikkerhet kan det også oppstå spørsmål om hvorvidt politimonopolet representerer en grense for i hvilken grad andre offentlige etater kan utføre disse politioppgavene. Her er det særlig bruk av Forsvaret til politioppgaver som har reist slike spørsmål. Dette er en av de problemstillingene jeg behandler i arbeidet med min ph.d.

Det tredje området hvor politimonopolet utfordres er av borgervernliknende grupper. Det mest kjente eksempelet på dette i Norge i nyere tid er gruppen «Odins soldater». Andre slike grupper som kan tenkes å utfordre politimonopolet er Natteravnene og «Barnas trygghet». Når det skal vurderes om aktiviteten til slike grupper er i strid med politimonopolet er det flere momenter som vil være avgjørende. Virksomhetens formål er et slikt moment. Jo mer formålet handler om å ivareta sentrale politioppgaver som ivaretagelse av offentlig ro og orden, jo lettere vil det være i strid med politimonopolet. Hvor virksomheten finner sted vil også måtte tillegges vekt. Jo mer virksomheten er knyttet til private områder, jo lettere vil den gå klar av politimonopolet. Organiseringsgrad og omfang er også sentrale momenter i denne vurderingen. Jo mer omfattende, velorganisert og uniformert virksomheten er, jo lettere vil den være i strid med politimonopolet. Et avgjørende moment er etter hvilke prinsipper virksomheten drives – om den har en offensiv eller defensiv karakter. Virksomhet som er innrettet mot å gripe inn – eventuelt med makt – for å ivareta bestemte interesser vil normalt være i strid med politimonopolet. Virksomhet som derimot er innrettet mot å observere og bistå vil normalt ikke være i strid med politimonopolet. I hvilken grad en gruppering samarbeider med politiet vil også kunne være av betydning. Samarbeid med politiet er ikke et moment i seg selv, men det kan være en god indikasjon på om gruppen innretter virksomheten slik at den ikke er i strid med politimonopolet.

Min vurdering er at en gruppering som Odins soldater har opptrådt i strid med politimonopolet, til tross for at gruppen har hatt et forholdsvis begrenset volum på aktiviteten. Det jeg finner avgjørende i denne vurderingen er at gruppens formål har vært det som er en av politiets kjerneoppgaver – ivaretagelse av offentlig ro og orden. Videre har gruppen lagt opp til en of-

fensiv tilnærming til oppgaven og har uttalt at den ikke er fremmed for å bruke makt hvis det er nødvendig. Natteravnene derimot, går klar av politimonopolet selv om de driver en omfattende og velorganisert virksomhet. Hovedårsaken til dette er deres defensive tilnærming. De har ikke et uttalt mål om å ivareta ro og orden, men snarere å skape trygghet og naturlig kontakt mellom barn/ungdom og edru voksne. Natteravnene har også et nært samarbeid med politiet, og har rutiner for å varsle politiet fremfor å gripe inn selv.

I 2008 var det en oppblomstring av vold langs Akerselva. Oslo kommune besluttet å leie inn vektere til å patruljere området som et trygghetsskapende tiltak. Daværende politimester i Oslo, Anstein Gjengedal, var meget kritisk til dette og mente det ville være i strid med politimonopolet fordi virksomheten var lagt opp slik at det var meget nærliggende at vekterne ville bli nødt til å gripe inn for å stanse kriminalitet eller ordensforstyrrelser. Jeg deler den vurderingen.

Gruppen Barnas trygghet er en gruppe som har som formål å redusere vold og overgrep mot barn. Gruppen er kjent for å bruke provokasjon som metode og å konfrontere potensielle overgripere. Virksomheten til Barnas trygghet er problematisk på flere måter. Metodebruken er tidvis av en slik karakter at politiet ikke ville hatt adgang til å benytte en tilsvarende metode. Det skaper praktiske og rettslige problemer når politiet senere «overtar» saker fra «Barnas trygghet». Gruppen synes heller ikke å ha noen forutsetninger for å ivareta grunnleggende rettssikkerhetshensyn i prosessen. Dette, samt at kriminalitetsbekjempelse er en av politiets kjerneoppgaver, gjør at mye taler for at aktiviteten er i strid med politimonopolet.

Til tider gir noen uttrykk for at andre enn politiet burde slippe til for å ivareta ro og orden i det offentlige rom, særlig når politiets ressurser er begrenset. Til det vil jeg bemerke at ivaretagelse av offentlig ro og orden er en av de mer krevende politioppgavene, og kanskje den politioppgaven som i størst grad krever den utdanningen politiet har og det rettslige rammeverket politiet arbeider innenfor. En godt utført ordenstjeneste er avgjørende for tilliten til politiet, noe som igjen kan være avgjørende for tilliten til myndighetene som sådan. Videre er ordenstjeneste en meget sammensatt oppgave og inneholder elementer av orden, sikkerhet, beredskap, forebygging, etterforskning, utlendingsforvaltning, bistand mv. Ordenstjeneste er også en oppgave hvor det er aktuelt å bruke makt eller foreta inngrep som – hvis det gjøres på gal måte – kan representere brudd på grunnleggende menneskerettigheter. God kunnskap og god rolleforståelse er derfor et viktig

Politimonopolet i dag – Hva sier jussen? 5

forutsetning for å kunne utføre ordenstjeneste på en forsvarlig måte. Dette ivaretas etter min mening best ved at politiet alene utfører denne oppgaven. Avslutningsvis vil jeg si at politimonopolet er under press, men at det fortsatt er gode grunner til å opprettholde det. Det kan imidlertid tenkes andre måter å ivareta de hensynene som politimonopolet hviler på enn at politiet selv skal stå for utførelsen av alle oppgaver som tradisjonelt har ligget under politiet. Det å la andre aktører utføre visse oppgaver som i dag regnes som politioppgaver, men underlagt politiets kontroll, kan være en måte å ivareta dette på.

